الادارة

مجلة علمية ربع سنوية

- البنوك الدولية
  الصورة الجديدة للتجمعات المالية عبر الحدود
- التعليم والثقافة وجوانب من الاصلاح
- التعاون الاستهلاكى
- الحكومة والوزارة فى الدستور الدائم
- الكفاءة الاقتصادية والادارية فى تخطيط التنمية
- نحو تطوير أسلوب العمل فى مجلس الشعب

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

المجلد الخامس　　العدد الثانى　　اكتوبر ١٩٧٢

الادارة

مجلة علمية ربع سنوية
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

رئيس التحرير
احمد عبد الغفار

العدد الثاني
أكتوبر ١٩٧٢

مذكرة من التحرير

البنوك الدولية

الصورة الجديدة للتجمعات المالية عبر الحدود

فى أوربا اليوم مجموعة من الفرق المالية الدائمة التى تتألف من مؤسسات خاصة من دول مختلفة يربط بينها اتفاق للعمل على نطاق دولى فى مجالات المال .

والذى يميز هذه الفرق الدائمة من « الكونسورسيا » هو ان هذه الأخيرة تتألف لغرض محدد وموقوت وتنفض بمجرد تسديد مستحقات الذين يشتركون فيها ، أما هذه الفرق فانها تتسم بالدوام وتأخذ عامة شكل البنوك واسمها ، وتقوم باكثر من عملية كلما لاح لها امكان العمل . ومن أجل هذا فانها تقبل الودائع وتنهض بما تنهض به البنوك فى كل مكان دون أن يتقيد عملها بدولة واحدة أو بغرض واحد .

وتتألف هذه البنوك بناء على اتفاق خاص بين مؤسسات خاصة من دول مختلفة ، وفى هذا تختلف عن المؤسسات المالية الدولية التي تتألف بناء على ميثاق بين دول . وقد تتألف من عدة أطراف من عدة دول وتعمل فى عدة دول ، فيمكن أن توصف بالدولية فى التشكيل وفى العمل ، وهى فى هذا تختلف عن المؤسسات المالية الوطنية التى تنشئها دول معينة للعمل خارجيا فى اكثر مندولة .

وقد يكون مقر بعض هذه البنوك فى دولة من الدول ولها بنوك تابعة فى دولة أو أكثر غيرها ، كما قديكون مقرها فى دولة بعينها دون ان تكون لها فروع تابعة .

ومثال الشكل التنظيمى الاول الشركة القابضة التى أنشئت مؤخرا فى لوكسمبرج باسم European Arab Holding ولها فرع تابع فى بروكسل وآخر فى فرانكفورت . وقد اشترك فى تأسيسها ستة بنوك أوربية كبرى EBIC من هولندا وألمانيا والنمسا وانجلترا وبلجيكا وفرنسا وعدد ملحوظ من البنوك والمؤسسات المالية العربية الهامة يبلغ عددها العشرة . من الكويت ومصر وأبو ظبى والجزائر ولبنان وليبيا والمغرب

والسعودية وسوريا بخلاف البنك المصرى الدولى من القاهرة .

ومثال الشكل الثانى البنك الاوربى للائتمان متوسط الأجل
European Bank for Medium Term Credit
ومقره فى بروكسل وليست له فروع وان كان مجال عمله يمتد الى جميع الدول وقد اشتركت فى تأسيسه ثمانية بنوك أوربية من دول مختلفة هى هولندا وايطاليا والمانيا وانجلترا وفرنسا وبلجيكا.

***

المجموعات البنكية

ولقد كانت الظروف التى نشأت فيها ظاهرة البنوك الدولية فى أوربا مرجعها الى غزو الشركات الانتاجية الأمريكية متعددة الجنسية
Multinational

والبنوك الأمريكية الكبيرة للأسواق الأوربية . **فما كان فى وسع البنوك الاوربية أن تقف ازاءها فرادى ، بل كان عليها أن تتجمع لتنهض بمطالب تلك الشركات العملاقة التى تعمل فى اكثر من دولة وتصد موجات الغزو الوافدة من أمريكا فى خلال الستينيات ، مما انتهى بالبنوك الاوربية الى التكتل والتكاثف فى هـذه المجموعات البنكية .**

وقد تم ذلك على حساب البنوك الصغيرة التى لم تعد تستطيع أن تزاحم للحصول على الودائع . ومع انه لا يمكن أن يقال ان مشاركة هذه البنوك معا قد تدعمت بمرور الزمن ، فان ما يبدو جليا انها تمثل موارد ضخمة بشكل ظاهر بحيث تربطها الضخامة معا ، وتمكنها من التصدى لاضخم الأعمال . وفى ظل هذه الضخامة يبدو بعضها كما لو كان بنكا واحدا وليس مؤلفا من عـدة بنـوك .

ولا علاقة لهذه البنوك الدولية بظاهرة الاندماج بين البنوك الداخلية التى تزداد فيها بعض الاحجام زيادة كبرى كما حدث فى اليابان وفى السويد .

فى هـذا العـدد

- البنوك الدولية ــ الصورة الجديدة للتجمعات المالية عبر الحدود ٤
  احمد عبد الغفار
- التعليم والثقافة وجوانب من الاصلاح ١١
  بدر الدين ابو غازى
- التعاون الاستهلاكى . . . ٢٣
  حسن زكى أحمد
- الحكومة والوزارة فى الدستور الدائم ٣٠
  حسين كامل الاسيوطى
- الكفاءة الاقتصادية والادارية فى تخطيط التنمية ٣٧
  د. سمير سيدهم
- نحو تطوير أسلوب العمل فى مجلس الشعب ٤٧
  د. حاتم لبيب جبر
- البحث العلمى واهميته فى مجال الادارة ٥٤
  د. منصور أحمد منصور
- دراسة فى فلسفة الادارة العامة ٦٠
  د. أحمد رشيد
- مشكلة استخدام البيانات والمعلومات بمصر ٦٩
  عبد الرحمن شفيق محمد
- استخدام التدريب لتعديل الاتجاهات السلوكية . . ٧٧
  كامل شريف خورشيد
- الجوانب التنظيمية فى المؤتمرات الدولية ٨٨
  د. محمد محمود ربيع
- مؤتمرات . ندوات . حلقات بحث ١٠٨

ففى اليابان بنك
(Dai-Ichi Kangyo Bank) DKB
وهو اكبر بنوكها الآن ، وقد تكون فى أول اكتوبر سنة ١٩٧١ من بنكين كبيرين هما بنك
Dai-Ichi Bank
بنك Nippon Kangyo Bank وفى السويد البنك الجديد الضخم
وقد تألف Scandinaviska Enskilda Banken مؤخرا من اندماج بنك Scandinaviska Banken مع بنك Stockholm Enskilda Banken

وكما أن هـذا العصر هـو عصر التكتلات الاقتصادية الكبيرة فانه ــ استتباعا ــ عصر التجمعات المالية الكبيرة الموازية للشركات العملاقة التى يمتد نشاطها الى أكثر من دولة . واذا كانت مطالب هذه الوحدات الكبرى ضخمة تقتضى تجمعا من عدة بنوك لمواجهتها ، **فان هذه المطالب من الضخامة ومن التوزع بين الدول بحيث تفضل البنوك التى تتجمع لتحقيق تلك المطالب توزيع المخاطر فيما بينها وتعاونها معا فى حملها والاستجابة للمتجدد منها . ولقد ساعدت على المضى فى هذا الشكل التنظيمى الجديد حركات راس المال بين الدول وتقلبات اسـعار الصرف وتعديل اسـعار العملات بالرفع او الخفض أو التعويم مما اقتضى التحوط ازاء كل ذلك بالتكتل والتآزر فى تلك المجموعات البنكية الكبرى .**

وحتى آخر العام الماضى كانت هناك أربع بارزة منها هى :

١ ــ فريق CCB **وهو مؤلف من ثلاثة بنوك** هى بنك Commerz Bank من المانيا وبنك Crédit Lyonnais من فرنسا وبنك Banco di Roma من ايطاليا .

٢ ــ فريق EBIC « الشركة الدولية للبنوك الاوربية »
The European Banks International Company.
وهو مؤلف من ستة بنوك هى بنك Amsterdam-Rotterdam من هولندا وبنك Deutsche من المانيا وبنك Midland من انجلترا وبنكا Société Générale من فرنسا ومن بلجيكا ومن بنك Creditanstalt بالنمسا .

٣ ــ وفريق Orion **وهو يتألف من خمسة بنوك** هى بنك Chase Manhattan من الولايات المتحدة وبنك Credito Italiano من ايطاليا وبنك National Wastminster من انجلترا وبنك Royal Bank Canada من كندا ومن بنك Westdeutsche Landesbank من المانيا .

٤ ــ وفريق S.F.E. « الشركة المالية الاوربية »
Société Financiére Europeenne
وهى تتألف من سبعة بنوك هى بنك دويتش من المانيا وبنك Algemene Bank Nederland من هولندا وبنك باركليز من انجلترا وبنك بروكسل من بلجيكا وبنك National del Lavoro من ايطاليا وبنك National de Paris من فرنسا وبنك أمريكا من الولايات المتحدة .

ويقول المعلقون : ان تكوين هذه البنوك الدولية المشتركة ــ وهى مؤلفة بناءعلى اتفاق خاص بين مؤسسات خاصـة ــ هو بديل حديث لنظـام المراسـلين التقليدى بنسـج شبكة من البنوك وفروعها اكثر ترابطا بحكم وحدة الأهداف وبحكم المصالح المشتركة ، لا كأطراف متراسلين ومتبادلين للمنفعة ، ولكن كأطراف متعايشين ومتشاركين فى مؤسسة واحدة تضمنهم وتضمن مالهم من فروع.

ويلاحظ ان ايثار الشكل التنظيمى الذى اصبح مالوفا الآن فى هذا النمط من البنوك الحديثة ــ وهو شكل المركز القابض فى بلد ثم امتداد فروعه الى بلدين او ثلاثة أو اكثر ــ مبنى فى الأغلب على اعتبارات متصلة بالخضوع للضرائب سواء وجدت اتفاقات عدم ازدواج أو لم توجد .

الاضطرابات النقدية المتعاقبة

وليس من ريب فى أن تشارك عدة بنوك من عدة بلاد فى مؤسسة مالية واحدة من بواعثه الواضحة محاولة الاحتماء من تقلبات أسعار الصرف، فلا تفاجأ بها البنوك فرادى، وانما تتساند فى اتقاء ما عساها تجلبه من مخاطر . وانما تفعل المؤسسات المالية ذلك لأن تغيير سعر العملة مفاجأة أو كالمفاجأة لم يعد يخيف الدول أو يزعج الحكومات، بل أصبح أمرا مألوفا حتى فى أكبر البلاد وأكثرها اعتدادا بسعر عملتها التى تعتبرها الدول عملة احتياطية . **والحقيقة انه ازاء الاضطرابات النقدية المتوالية التى اجتاحت العالم فى السنوات الاخيرة ينقسم الراى رايين : راى يقول بان التعويم فيه تاكيد لحرية الحركة ، وراى يقول ان تثبيت اسعار الصرف مدعاة لاستقرار التعامل بين الدول.** أصحاب الرأى الأول يقولون أن تعويم العملات هو مجاراة فعلية للقوى الحقيقية فى الأسواق النقدية وتطابق مع الواقع، وخاصة أنه بعد التجارب النقدية الأخيرة منذ أواخر الستينيات وخلال ما مضى من السبعينيات ثبت أنه لم تترتب أية أضرار على تعويم العملات ، بل ان أصحاب الرأى القائل بالتثبيت قد أصبحوا يميلون الى افساح مجالات التقلب زيادة او نقصا أكثر فأكثر بما يقترب من التعويم أو يكاد . وأصحاب الرأى الثانى تعنيهم مجالات التعامل الدولى والتجارة الدولية خاصة ويبغون من وراء رأيهم أن تصل الأمور الى نوع من الاستقرار فى صددها كما حدث فى اعقاب النظام النقدى المعاصر منذ انشائه حتى بدأت تصيبه الاضطرابات . **ولكنهم لا يلتفتون الى طائفة قوية ومتحكمة فى أسواق النقد هى فريق المضاربين لا المتجرين ، فهؤلاء يؤلفون قوة طاغية تؤثر فى أسعار النقد فى كل الأسواق وتتاثر بها .**

ازاء هذه الاضطرابات المتعاقبة كان لابد ان تتحصن المؤسسات المالية الاقليمية فى مؤسسات دولية تتوزع فيها مخاطر الاستثمار ومخاطر تقلبات الأسعار حتى لو غطيت اتفاقاتها بعقود آجلة أو بشروط الذهب أو العملات الاحتياطية ، فلا شىء أصبح ثابتا بحيث لا يخشى معه الاهتزاز فى وقت قريب أو بعيد .

وغنى عن البيان ان هذا التشكيل البنكى الجديد لا علاقة له بما تعلنه أحيانا البنوك الوطنية من انها ممثلة فى كل القارات أو فى جميع جهات العالم أو فى المراكز التجارية فى كل مكان . فعمل بنك واحد يختلف عن عمل مجموعة مترابطة من البنوك فى تجمع مالى واحد على هذا النحو المشهود .

***

تنظيمات نظيرة

وليست ظاهرة الجهود المالية المشتركة مقصورة على أسواق الدول الغربية ، بل هى موجودة فى الدول الاشتراكية أيضا ، وان كانت هناك وجوه للخلاف لابد منها بسبب اختلاف الخلفية السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى هذه البلاد . فمثلما توجد بنوك تشترك فيها أكثر من مؤسسة فى دول مختلفة فى الدول الغربية فان هناك بطبيعة الحال نظيرا لها فى الدول الاشتراكية كما هو حادث فعلا فى دول الكوميكون . **ومن الطبيعى ان يكون انشاء بنك من هذا النوع المشترك فى دول الكوميكون بناء على اتفاق بين دول وليس بين مؤسسات خاصة حيث لاتوجد مثل هذه المؤسسات الخاصة . ولكن مجال العمل يتشابه من حيث امتداده الى أكثر من دولة من دول هذه المجموعة .** ففى سنة ١٩٧١ وظف بنك الاستثمار فى الكوميكون Comecon Investment Bank ما يعادل ٨١ مليونا من الجنيهات الاسترلينية (روبلات وعملات صعبة) فى ١٦ مشروعا فى دول المجموعة المختلفة ليس بينها مشروع فى الاتحاد السوفيتى. ومن المتوقع أن تنشط تدخلات هذا البنك فى أسواق النقد الدولية أسوة ببنك الكوميكون الذى يسوى مدفوعات الروبل قصيرة الأجل بين الدول الأعضاء ، فقد أعلن انه طرح ثلاثة قروض مشتركة منفصلة تبلغ قيمتها ١٤٠ مليون دولار فى الأسواق المالية فى الدول الغربية . وربما

كان ذلك توطئة لأن يقوم بنك الاستثمار الجديد فى الكوميكون بطرح قروض طويلة الأجل وواسعة المدى فى تلك الأسواق فى السنوات القادمة ، اذ أن هذا البنك انما أسس لكى يمول مشروعات التنمية والتكامل فى الدول الاشتراكية فى أوربا الشرقية .

ولقد نذكرها هنا أن مداولات مجلس الكوميكون، الذى عقد فى موسكو فى منتصف شهر يوليو الماضى قد تركزت الى حد كبير على البرنامج الذى تموضعه فى بخارست منذ عام ، ذلك البرنامج الذى يعود الى الاشادة بالتفكير الاقتصادى المركزى الذى عادت الدعوة اليه فى موسكو خاصة فى السنوات الأخيرة ، وهو ما يتعارض مع مال المجريين والبولنديين فى اعطاء القوى الاقتصادية هامشا أوسع من الحرية فى اتخاذ القرارات بشأن تخصيص الموارد . الاقتصاديون فى المجر وبولندا يرغبون فى أن يتحول النظام الحسابى الحالى فى الكوميكون القائم على تسويات مبنية على تحويلات الروبل الى عملة فعلية تستطيع الدول الأعضاء استخدامها فيما بينها . وعند الاقتصاديين الذين يعارضون هذا الرأى ان الأخذ بمثل ذلك مدعاة لاثارة مشكلات كثيرة . فجميع أعضاء الكوميكون يستخدمون أساليب مختلفة فى حساب التكاليف وفى التسعير ، ويؤيدون ذلك بقولهم انه حتى التحركات السياحية البسيطة — كما حدث عندما اتيح للبولنديين والالمان أن يقوموا برحلات سياحية متبادلة — قد ترتبت عليها تدفقات مالية متوازية بسبب رغبة البولنديين فى شراء السلع من المانيا الشرقية،ومع ذلك فقد كانت هناك مباحثات تدعو الى التفاؤل حديثا فى اليابان عن احتمال الاتفاق على امكان تبادل التحويل بين الين والروبل وان كانت المتاعب الناجمة من ميزان المدفوعات اليوغوسلافى — ويوغوسلافيا أكثر اتصالا بالأسواق النقدية الغربية على نحو ما سنرى — قد جعلت الرغبة فى قابلية التحويل الى عملات خارجية متغيرة الأسعار محدودة النطاق . ويظاهر القائلين بذلك أن فى الوسع الاقتراض من الأسواق النقدية الغربية دون الحاجة الى الانضمام الى البنك الدولى أو صندوق النقد الدولى أو مواجهة مخاطر القابلية للتحويل مع عملات ذات أسعار متقلبة . ولقد اتضح هذا الامكان بعد أن طرح البنك الوطنى المجرى

The Hungarian National Bank

خمسين مليون دولار بسندات أوربية طويلة ، فقد أصبح ممكنا لدول أوربا الشرقية أن تقترض لآجال طويلة من أسواق الغرب الى جانب القروض قصيرة الأجل التى قامت وتقوم بطرحها فيها من وقت لآخر .

الذى يعنى الباحث هنا أن هذا النمط التنظيمى لتجمعات مالية دولية موجود فى الغرب والشرق مع الاملاء للفروق الطبيعية بين الدول هنا وهناك من حيث انشاء تلك التجمعات بناء على مواثيق دولية فى الشرق وبناء على اتفاقات خاصة فى الأغلب بين مؤسسات خاصة فى الغرب ، وانما لابد من أن تنسلك فى عناية الباحثين الأسباب الداعية لوجود هذه الظاهرة فى الحالتين .

***

مثال من يوجوسلافيا

وكما يقوم التأييد المالى لمشروعات التكامل والتنمية فى البلاد النامية خاصة ، وللمشروعات الكبرى فى الدول المتقدمة اقتصاديا عامة ، على تساند بنوك قوية ذات موارد واسعة من عدة دول فان الدول من هذه وتلك ممن تتلقى مشروعاتها ذلك التأييد — ويوجوسلافيا ورومانيا فى هذا مثالان لابد أن يستلفتا النظر ، نكتفى بعرض أولهما — **فقد اتخذت يوجوسلافيا اجراء تشريعيا أعقبته بتدابير تنفيذية لتشجيع رأس المال الأجنبى عامة على الوفود اليها والعمل بها ، وكان ذلك واضحا فى نظام الشركات المشتركة بين رأس المال الأجنبى وبين رأس المال الوطنى أو عن طريق القروض** . والأمثلة على ذلك كثيرة أقربها القرض الذى أخذه بنك بيوجراد سكا

Beogradska Bank

من فرست شيكاجو ليمتد من لندن ، المتفرعة من الفرست ناشونال بنك أوف شيكاجو ، وقدره ١٢ مليون دولار للمساعدة فى زيادة انتاج

يوجوسلافيا من الصلب . وكان مما قامت به الحكومة اليوجوسلافية أيضا — فضلا عن تخفيض عملتها مرتين فى يناير وديسمبر من العام الماضى — مجموعة من الاجراءات المالية والنقدية لمكافحة التضخم،منها السياسة النقدية الانكماشيةومراقبة الأسعار وضغط الانفاق الحكومى والحد من الاقتراض الأجنبى وتيسير التسهيلات الائتمانية بالنسبة للصادرات . **ولقد ظهر أثر هذه الاجراءات والتدابير فى الربع الأول منالعام الجارى (١٩٧٢) اذ بدا التحسن ظاهرا فى التجارة الخارجية وفى تكاليف المعيشة . فحتى شهر ابريل من العام الحالى زادت الصادرات ٣٢ ٪ عما كانت عليه فى المدة المقابلة من العام الماضى وانخفضت الواردات فى نفس المدة ٢١ ٪ عما كانت عليه ، ونشطت السياحةعلى الساحل الادرياتيكى فاستمر نموها بمعدل لا يقل عن ٢٠ ٪ سنويا .**

ولقد ترتب على هذه الاجراءات والتدابير أن تأسست عدة شركات برأس مال مشترك وطنى وأجنبى وافد ، وآخر ماتم من هذا القبيل الاتفاق بين شركة النحاس اليوجوسلافية Sevojno وبين شركة Bieler الصناعية الامريكية الذى عقد حديثا (مارس ١٩٧٢) ، والاتفاق بين شركة Citroen الفرنسية للسيارات وشركتى سيارات يوجوسلافيتين لانشاء مصنع للتجميع فى Nova Gorica ، واتفاق شركة جنرال موتورز الكندية الخاص بتوريد قاطرات ديزل وكهربائية بضمان الحكومة الكندية نفسها وتمويلها ، واتفاق شركة بل لصناعة التليفونات البلجيكية (فرع من شركة بل الدولية الامريكية ITTC) مع شركة اسكرا اليوجوسلافية ، الى مثل هذه الاتفاقات مما يكفل نمو الناتج القومى الاجمالى GNP بنسبة ٦٪ فى السنة الراهنة وفى السنة القادمة . ولقد نذكر أن الدخل الفردى فى يوجوسلافيا ارتفع خلال الستة والعشرين عاما الماضية من ١٥٠ دولارا الى ٨٠٠ دولار بالرغم من أن عدد السكان قد بلغ العشرين مليونا . **ومع أن يوجوسلافيا تتبع فى الخارج سياسة نشطة لعدم الانحياز وفى الداخل نوعا مرنا من الشيوعية ، فانها تسمح بوجود آلاف المشروعات الخاصة الى جانب مشروعات القطاع الاجتماعى والاقليمى ، كما أنها تبيح الملكية الخاصة للارض الزراعية فى حدود ٢٥ فدانا — ويصل عدد المزارع الصغيرة من هذه الملكيات الى ١٩٠ ألف مزرعة الى جانب المزارع الجماعية والحكومية الكبيرة. وكماتشجع القطاع الخاص على تملك بعض الأعمال (الفنادق . العائلية مثلا حيث يسمح باستخدام عدد من العمال) فانها تشجع المشاركات مع الشركات الدولية العملاقة المتعددة الجنسية فى مشروعات مختلفة .**

ويقول رجال الاقتصاد اليوجوسلاف ان احتياج بلادهم الى التكنولوجيا الحديثة أكثر من احتياجها الى رأس المال . ذلك أن يوجوسلافيا عندما شرعت فى حركة التصنيع وبدأت تشترى المصانع وأدوات الانتاج الصناعى فى الماضى استظهرت فيما بعد أنها لم تحصل على أحدث تكنولوجيا تكفل لصناعتها مسايرة الصناعات العصرية . **ومن خلال المشاركات مع رأس المال الوافد ربما استطاعت أن تكفل حصولها على مستحدثات التكنولوجيا والخبرة الاساسية اللازمة فيما قد تقدم عليه من صناعات .**

***

المخاطر والمفاجآت

ولا تستطيع البنوك الدولية الجديدة أن تعمل الا اذا توافرت لها بعض التيسيرات التى تستطيع من خلالها أن تقدم خدمتها المالية ، تيسيرات مماثلة لما جاء ذكره فى المثال اليوجوسلافى . ولقد فطن الى هذه الحقيقة عدد متزايد من الدول وعلى الأخص من الدول النامية فأدخلت على أنظمتها تعديلات تشريعية لتضمن لرأس المال الوافد ، وللتكنولوجيا والخبرة الآتيين معه ، الأوضاع الميسرة التى يرتاح اليها ويمكنه أن يعمل فيها بالتآزر مع رأس المال والخبرة الوطنيين .

ومع تلك البنوك الدولية فان كثيرا من البنوك الوطنية تعمل فى عدة دول ، بعضها لحساب الدول

التى تمنحها جنسيتها ، وبعضها لحسابها وحساب الدول الاخرى التى يمتد نشاطها اليها أو تعمل فروعها فيها ، وهو ما يمكن ان يأخذ كذلك شكل النشاط الدولى من حيث مجالات العمل ، وليس من حيث التكوين الراسمالى . **ولعل ابرز ما تستطيعه البنوك الدولية هو ان تجمع رؤوس الأموال اللازمة للنهوض بالمشروعات الكبرى من أطراف عدة فى أكثر من دولة ، وربما كانت أقدر على تحقيق ذلك الغرض من البنوك الوطنية التى تمد نشاطها خارج نطاق الاقليم الذى تتبعه من حيث الجنسية أو الاقامة .**

ومع ان هذه البنوك الدولية تسيطر فى العامة على موارد واسعة مما هو مودع لدى البنوك المشتركة فيها — ومعظمها من البنوك الكبرى فى أوطانها — فان اختيار الحجم الامثل لهذه البنوك من الموضوعات التى تستحوذ على اهتمام القائمين بها . ذلك أن أحجامها تلعب دورا هاما فى شأن امكانياتها من ناحية . كما أنها توزع ثمراتها توزيعا متفتتا من ناحية أخرى . ولذلك كانت تحرص على الا تكون كبيرة فتتوزع ، ولاصغيرة فلاتنهض ببعض المطالب ولا تستطيع أن تنافس غيرها مما يملك امكانيات أوسع . **ولقد يساعد على الاحتفاظ لها بالحجم المحدد ان فى وسعها أن تؤلف مع غيرها من البنوك والهيئات المالية أى عدد تريده من الكونسورسيا بالمقدرة المالية المطلوبة .** وهذه مشاهدة فى كل عام بالمئات . كما أنه لا قيد على الاطراف فى البنك الدولى الواحد من أن تتعاون مع أطراف أخرى مشتركة فى تجمعات مالية مماثلة اذا اقتضت الحال .

وعند الاقدام على مثل هذه المشاركات فى شكل بنوك دولية ، ومع أن احتمالات الربح قائمة دائما فى نظر من يتولون تأسيسها ، فان الأرباح الكبيرة ليست متوقعة فى كل حالة بحكم توزع الانصبة وتعدد الشركاء . فقد يرضى الاطراف فيها بانخفاض مقدور عليه فى الربح مقابل توزع المخاطر والتحوط لاية مفاجآت .

أحمد عبد الغفار

تفكير فى الماضى

العالم ملىء بالناس الذين يقضون سنواتهم الأخيرة متمنين لو كانت لديهم فى ماضيهم الشجاعة الكافية وقاموا بتغيير أعمالهم حين كانوا بعد شبابا يستطيعون ذلك ، انهم يحسون أن لديهم موهبة خاصة، شيئا يحسنون صنعه ، ولكنهم لم يحاولوا قط ان يصنعوه ، وليس كل هؤلاء الناس غير سعداء لأنهم لم يحصلوا قط على الثروة أو الشهرة وانما هم بالأكثر يأسفون على ارضاء النفس الذى حرموا منه لأنه لم تكن لديهم الشجاعة للقيام بما يريدوه .

وما لا يدركه معظم هؤلاء الناس أنهم ليسوا أفذاذا وأن كل شخص يعرفونه له نفس القصة ونفس الاحساس الخادع ، ولا يعنى هذا أن حياتهم كانت فى غاية السوء انما هم فقط يتساءلون ما اذا كان من الممكن أن تكون أفضل ... لو ... ، ونصيحتهم الخاصة للشباب الذين يتسلقون سلم العمر خلفهم « لا تجعلوا القدر هو الذى يحرككم بل ادفعوا أنتم بالقدر أمامكم » .

التعليم والثقافة وجوانب من الإصلاح

بدر الدين أبو غازى

أخذت مشكلات التعليم والثقافة فى العقدين الاخيرين من هذا القرن تحتل اهتماما كبيرا على كافة المستويات ، بدءا من المستوى الدولى حتى المستوى المحلى ، وذلك على نحو فاق كل اهتمامات الماضى . وظهرت جوانب الاصلاح الادارى ، كعامل هام فى تحقيق التعليم لاهدافه ، وفى الربط بينه وبين الخدمات الثقافية فى عالم متغير يتطلب مراجعة دائمة للاجهزة المسئولة ، ولاساليب العمل ، واهتماما بالافراد القائمين على شئون التعليم والثقافة .

تركزت جهود اليونسكو المتصلة فى العقد الأخير — بصفة خاصة — على مشكلات التعليم والثقافة ، فجعل من عام ١٩٧٠ العام الدولى للتربية بعد جهود متصلة سبقت فى هذا المجال . كما عقد فى نفس العام المؤتمر الأول للسياسة الثقافية .

وشكلت لدراسة نظم التعليم واجراء استقصاء شامل بشأنه لجنة برئاسة ادجار فور رئيس وزراء فرنسا السابق والوزير الأول فى وزارة ميسمير الحالية .

وفى المنطقة العربية أنشأ اليونسكو مركزين :

المركز الاقليمى لتخطيط التربية وادارتها فى البلاد العربية، ومقره بيروت .

والمركز الاقليمى لمحو الأمية الوظيفى فى البيئة الريفية فى البلاد العربية ، ومقره سرس الليان .

وعلى المستوى العربى توالت الدراسات والمؤتمرات ، لعل أبرزها المؤتمر الثالث لوزراء التربية والتعليم والوزراء المسئولين عن التخطيط الاقتصادى فى الدول العربية الذى نظمته اليونسكو ، بمعاونة جامعة الدول العربية فى مراكش فى سنة ١٩٧٠ ، وكانت غايته بحث الاتجاهات الرئيسية السائدة فى التعليم بالدول العربية ، ودراسة سياسة التعليم التى ستتبع مستقبلا فيما يتعلق بتوسيع نطاق التعليم تحقيقا التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتحسين نوعية التعليم ، من أجل تنمية الموارد البشرية ، وفحص بعض المشكلات الرئيسية التى تواجهها نظم التعليم فى البلاد العربية .

بدر الدين أبو غازى

وزير الثقافة الاسبق

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها المجالس القومية .. واعادة تنظيم الدولة » عدد ابريل ١٩٧٢ — العدد الرابع — المجلد الرابع .

ولم ينقطع فى مصر الحوار حول اصلاح التعليم وادارات الخدمات التعليمية ، كما أن حركات الاصلاح لم تتوقف ، فأدخلت تعديلات عدة على النظام التعليمى فى الفترة من ١٩٢٣ حتى سنة ٥٠.

وأولت الثورة السياسة التعليمية اهتمامها على أساس فلسفة قوامها اعتبار التعليم وسيلة لاذابة الفوارق بين الطبقات ، وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص ، واتاحة فرص التعليم كاملة لجميع أفراد الشعب . وعن هذه الفلسفة صدرت سياسة التوسع فى الخدمات وامتداد نطاقها .

وفى سنة ٦٦/٦٥ توفرت اللجنة الوزارية للقوى العاملة على دراسة مشكلات التعليم ، ووضعت تقريرا شاملا عن سياسته .

كما توفرت اللجنة الوزارية للتعليم والثقافة فى سنة ٧١/٧٠ على دراسة تنسيق الخدمات التعليمية والثقافية والربط بين التعليم والثقافة . وعقد فى تلك الفترة مؤتمر التعليم فى الدولة العصرية . كما استقدمت مصر عددا من خبراء اليونسكو لدراسة مشكلات التعليم، ووضع تقرير شامل لاصلاحه .

وتخللت هذه الحقبة دراسات وبحوث أخرى متعددة واصلاحات تمت عبر هذه السنين .

وفى الشهور الماضية توفر مجلس الوزراء على دراسة السياسة التعليمية فى التعليم العام والتعليم الجامعى والعالى .

وقد أشار السيد رئيس الوزراء فى حديثه الى بعض الجوانب الادارية فى اتجاهات الاصلاح ، وهى جوانب أولاها الفكر الادارى فى السنوات الاخيرة اهتماما خاصا ، وأعطاها من اجتهاداته حلولا كثيرة حتى تصاحب الافكار والنظريات الادارية الاتجاهات التربوية الحديثة، وتسهم معها فى اصلاح التعليم من أجل اعداد أجيال تصلح للمشاركة فى مواقع العمل الوطنى وفى ادارة أجهزته ومؤسساته .

واذ كان من الخطوط الأساسية فى الاصلاح، كما بدا من البيان ، تدارك ما فاتنا من صياغة الانسان المصرى وتهيئته للاضطلاع بمسئولياته وملاحقة العصر فى تغيره وتحوله .. وهى قضية من القضايا الأساسية التى يعنى بها علم الادارة ، فان جوانب هذا البحث انما تتناول بالدرجة الاولى هذا الموضوع من خلال الوجه الادارى للقضية ، ومن خلال مشكلة التنمية البشرية ووسائلها كدعامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وأصل من أصولها .

ولعل وضوح طريق الاصلاح يتطلب وضوح الأهداف ، وتحديد الوسائل المحققة لبلوغها فى اطار الواقع والممكن ، ويتطلب قبل ذلك استظهارا لأخطاء التجارب وقصورها حتى يمكن التوصل الى اسلوب يبلغ الهدف ويتقى الثغرات والمعوقات .

— وبدءا من الفرد كمحور للخدمات يبين لنا فى نطاق خدمات التعليم والثقافة تخلف فى صناعة الانسان واعداده اعدادا يعمق انسانيته ، ويربطه بتيارات الفكر والقيم العليا فى الحياة ، ويصوغ منه فكرا متفتحا على قيمه الحضارية وعلى القيم الانسانية ، وينمى فيه ملكات العقل الخلاقة وقدرات التصرف والابتكار التى تهيئه لملاحقة الحياة فى عصر متغير ، والى هذا الهدف ينبغى أن تصوب خدمات التعليم والثقافة بمعناها الشامل .

وان مشكلات الادارة الناجمة عن قصور التعليم والثقافة مشكلات عويصة تجعل مهمة اعداد الأفراد ، وتهيئتهم لتولى مسئولياتهم فى مواقع العمل الوطنى مهمة عسيرة بعد أن تحولوا الى أرقام تشغلهم وتوجه مصائرهم .. وهذا بالتالى يجعل صلاحيتهم لمسئوليات العمل قاصرة ، ويلقى على تدريبهم واعدادهم الوظيفى أعباء وجهودا كان من الممكن التخفف من بعضها لوكان الاعداد التعليمى سليما ومتكاملا ، هذا فضلا عن صعوبة اعادة صياغة الفرد بعد أن تشكل تشكلا غير سليم ، واعد اعدادا تلقينيا تحصيليا ، فقلت فيه ملكات الابتكار مما ينعكس على حركة العمل القومى بآثار ضارة . وهذا كله يتطلب تقويم مستوى الناتج البشرى من

الخدمات التعليمية لا على اساس الكم وانما على اساس القيمة .

ــ ان انعدام الترابط بين الخدمات التى توجه الى الشباب بدءا من الخدمات الصحية الى التعليم والثقافة والاعلام يبدد طاقات كبيرة لو أمكن تجميعها لحققت أفضل استثمار للافراد ، ولوفرت عائدا لانماء الثورة البشرية عن طريق البناء المتكامل للفرد .

ــ فى غياب منطق الجمع بين التعليم والتخطيط الاقتصادى والاجتماعى لا يتسنى تجميع الموارد ، واستظهار اتجاهات خطة التنمية ، وتوجيه التعليم وفقا لاغراض الخطة ومتطلباتها وخاصة فيما يتعلق باحتياجاتها من القوى العاملة نوعا وعددا ، وما لم يتحقق الارتباط الوظيفى بين تخطيط التعليم والتخطيط القومى الشامل ستظل خططنا مشوبة بالقصور .

ــ ينحصر التخطيط التربوى فى بعض الأحوال فى برامج تستهدف زيادة عدد التلاميذ ومعالجة النواحى الكمية ، مغفلا نواحيه النوعية والمطالب الاقتصادية للمجتمع . ويواجه التخطيط المتكامل صعوبات ، أهمها الافتقار الى استقصاءات توضح الاحتياجات من القوى العاملة وعدم دقة المعلومات الاحصائية .. وهذا يؤدى الى تفاوت بين ناتج النظام التعليمى وبين احتياجات المجتمع .

ــ ان الاصلاحات المرتجلة تقصر عن تحقيق الآمال التى عقدت عليها ، وتؤدى الى عدم استقرار الأنظمة ، فضلا عن تعرض الأجهزة المختصة للتعديل والالغاء والانشاء ، دون أن يتاح للتجربة أن تكتمل وتكشف عن سلبياتها وايجابياتها .

ــ ان أجهزة البحث التربوى تتحول الى ادارات يستغرقها العمل المكتبى ، نتيجة عدم استقرار اليقين بضرورة توفير الكيان لاجهزة البحوث واحاطتها بسياج ادارى يحميها من الانصراف عن مهامها الأساسية الى مواجهة مشكلات ومطالب ادارية عادية تجعل البحث يفقد قوامه وفاعليته فى عملية الاصلاح .

ــ فى غياب التخطيط المتكامل والبحوث التربوية والادارية الشاملة ، والافادة من معطيات علم الادارة الحديث فى الجوانب الادارية للخدمات التعليمية تتخلف المدرسة عن ملاحقة التطور ، ويضطرب أداء أفراد الخدمة التعليمية لواجباتهم . وينعكس ذلك على النظام التعليمى بأكمله .

ــ وفى النهاية فان قصور الاعتمادات يؤدى الى تعذر التنفيذ مهما توافرت مقومات التخطيط لمشروعات التعليم .

واذا كان نطاق البحث ومجاله لايتسع لكل جوانب الاصلاح ، ولا يتطرق الى الجوانب التربوية والفنية الا بقدر اتصالها بنطاق الادارة ، فليكن مجال الدراسة فى هذه الجوانب الأربعة من جوانب الاصلاح :

- أجهزة التخطيط والبحوث .
- أفراد الخدمة التعليمية .
- المشكلات المتعلقة بادارة المدرسة .
- الترابط بين التعليم والثقافة .

أولا : أجهزة التخطيط والبحوث :

أشير فى سياسة الاصلاح الى انشاء جهازين ، أولهما المركز القومى للبحوث التربوية وقد صدر بانشائه فعلا القرار الجمهورى رقم ٨٨١ لسنة ١٩٧٢ .

وثانيهما المجلس الاعلى للتعليم الذى سيتفرغ للسياسة التعليمية ولربط التعليم بالبيئة واحتياجات المجتمع .

أما المركز القومى لبحوث التربية فله سلفه فى مركز التوثيق التربوى القائم بالوزارة .

وفاعلية المركز الجديد رهن بتوفير أعلى مستوى الخبرات الفنية له ، وتزويده بالاعتمادات اللازمة لتحقيق أغراضه وتحصينه منذ انشائه بالمقومات التى تجنبه أعراض الأمراض الادارية التى تصيب الأجهزة الحديثة اذا لم تتوافر لها الأسباب التى تكفل لها تحقيق الأغراض التى انشئت من أجلها ، فلا تلبث أن تصاب بالضمور أو تذوب فى غمار الادارات التقليدية ، فيبتلعها

الروتين اليومى وتفقد قدرتها على أن تكون أجهزة بحث وتفكير .

ويتطلب الأمر تحقيق مقومات الاستقلال لهذا المركز وتوفير الخبرات الفنية اللازمة له . على الا تتعجل أى اصلاح فى نظم التعليم قبل أن يتوفر المركز على دراستها ، وعلى أن يكون من شواغل المركز بحث وسائل تحسين نوعية التعليم وتقويم توازن النظم التعليمية بتوجيه المزيد من العناية الى التعليم المهنى والتقنى كأساس من أسس اصلاح التعليم ، وعدم اعتباره تعليما من الدرجة الثانية مع ضروره قيامه على أساس متين من التعليم العام وفقا لما أجمعت عليه مؤتمرات التربية .

هذا مع ضرورة التركيز أيضا على التعليم الريفى باعتباره جزءا من تنمية الريف الشاملة.

وعلى أن تتوافر للمركز الى جانب صفوة التربويين مجموعة من خبراء الادارة ، نظرا لتداخل الجوانب الادارية كعنصر أساسى فى نجاح النظم التعليمية ، ولمتابعة ما تقدمه الادارة الحديثة من أفكار لاصلاح النظم التعليمية وكفالة فاعليتها .

وأما المجلس الأعلى للتعليم فلم تتضح بعد مقوماته ومكوناته ووضعه بين أجهزة الدولة... وان كان يثير تساؤلا حول وضعه بالقياس الى المجلس القومى للتعليم والتكنولوجيا الذى صدر بانشائه قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٤١٨ لسنة ١٩٧١ ضمن مجموعة المجالس المتخصصة.

ويختص المجلس القومى للتعليم والتكنولوجيا طبقا لقرار انشائه باقتراح السياسة العامة والخطط لتنمية الامكانيات القومية فى مجال التعليم والتكنولوجيا ، بما يضمن تدعيم القوى الخلاقة للمجتمع العلمى العصرى ، ودعم معاهد البحوث العلمية وتوفير المناخ المناسب لتطوير التقدم التكنولوجى العلمى . كما يختص بدراسة واقتراح الخطط العامة والبرامج اللازمة لتحقيق الترابط والتكامل والتنسيق المثمر بين كافة الأنشطة القائمة والمقترحة ، مع ربط البحوث العلمية بخدمة التطور خاصة فيما يتعلق بالانتاج والاحتياجات الاخرى ذات الطابع القومى ، واقتراح سياسات التعاون العلمى مع المجالات الدولية .

ومتابعة تنفيذ الخطط والبرامج ونتائج تقييم الاداء ، بما يفيد تقويم السياسات المستقبلة .

ومن هذا يثور التساؤل حول دور المجلس الأعلى للتعليم بين مركز للبحوث التربوية موكل ببحث مختلف مشكلات التعليم ، ومجلس قومى للتعليم والتكنولوجيا مختص باقتراح السياسة العامة والخطط لتنمية الامكانيات القومية فى مجال التعليم . وهل يكون هذا المجلس الأعلى بديلا عن المجلس القومى ، أم يكون جهازا آخر قائما الى جانبه .

ان تاريخنا الادارى تغلب عليه تشكيلات المجالس واللجان العليا التابعة للوزارات والتى تشارك السلطة التنفيذية فى تحقيق اغراضها ، ولم يتحقق بالقدر الكافى قيام الأجهزة القومية التى لا تتبع الوزارات ولا تتأثر بتغير الوزراء ، ويتحقق لها استقلال الكيان مع توافر صلات التعاون فى نفس الوقت .

واذا ماعرضت فكرة انشاء مجالس عليا لكل شأن من شئون السياسة العامة فى مجالاتها المختلفة ، فسيشكل الأمر أما ازدواجا الى حد كبير مع اختصاصات المجالس القومية ، أو سيرجىء استكمال كيانها وقيامها الفعلى ، فى حين صدرت فكرة المجالس القومية عن الحاجة الى نوع آخر من التخطيط وشكل جديد من الأجهزة يضم خلاصة الكفاءة والتجربة الوطنية، بما يحقق ادارة الحكومة عن طريق التخصص واللامركزية ، وبما يكفل لها من الاستقلال والتبعية المباشرة لرئيس الجمهورية أن تكون أداته التخطيطية فى مباشرة مسئولية الحكم ، باعتبار أن موقع التخطيط يجب أن يكون فى قمة السلطة المركزية ، وأن يتوافر لها من الثبات والاستقرار ما يحقق وجود سياسة قومية مستقرة فى مجالات العمل الوطنى .

هذا فضلا عن أن منطق الجمع بين التعليم والتخطيط الاقتصادى ، وضرورة الارتباط

الوظيفى بين تخطيط التعليم والتخطيط القومى الشامل يقتضى ان ترسم السياســة العليا للتعليم فى بيئة المجالس القومية ، وأن يشارك فيهــا مع المجلس القــومى للتعليم المجالس المتخصصة الأخــرى ، وفى مقدمتها المجلس القومى للانتاج والمجلس القومى للخدمات ، ومن بين اختصاصاته اقتراح البرامج المناسبة لتوسيع الخدمات التعليمية ، وكذلك المجلس القومى للثقافة والفنون والاداب لتحقيق سياسة الترابط بين الخدمات التعليمية ، والخدمات الثقافية ، والمجلس القومى لتنظيم الاسرة ، والدراسات السكانية ، وذلك لحاجة الخطط القوميــة فى التعليم الى بيانات احصــائية ديموجرافية والى متابعة سياسة تنظيم الاسرة وبحوث الدراسات السكانية باعتبارها عنصرا مشكلا للخطط القومية فى مجال التعليم .

ومادمنا فى صدد متابعة رسم سياسة لكل قطاع من قطاعات العمل القومى فقد آن الأوان لأن تقوم المجالس المتخصصة الى جانب مجلس الوزراء ، والى جانب التنظيم السياسى كأجهزة لرسم الخطط الشاملة فى تناسق يجمع بنيتهــا الادارية فى صعيد واحد ، ويربط بينها وبين بقية أجهزة الدولة فى نفس الوقت .

وبذلك يتاح للخطة القومية فى جوانبها المختلفة دراسة وئيدة وتتحقق النظرة الشاملة للاشياء على أن ذلك يتطلب فى نفس الــوقت توافــر التنظيمات ووحــدات ومراكز البحث واللجان العليا ، حيث تقتضيها طبيعة العمل على أن يجتمع الكل فى ترابط عضوى كامل .

ويبقى بعد هذا اختيار العناصر التى تتكون منها المجالس ومراكز البحوث ، بحيث تجمع اعلى مستويات الرأى والخبرة ، وعلى أن يراعى توفير عدد كبير من المتفرغين لعمل هذه المجالس.

وفى نهاية الأمر فان نجاح أجهزة التخطيط والبحث رهن بالتنظيم الكفء وبالاختيار الدقيق للأفراد ، وبتوفير كافة المعدات والامكانيات حتى تستطيع أن تنهض بدورها فى صنع المستقبل ، ورسم سياسته .

وأمام هذه الأجهزة رصيد كبير من الدراسات والتجارب التى مر بها تاريخ التعليم فى مصر . كما أن لديها حصــيلة وفيرة من الدراســات والأبحاث العلمية يمكن الافادة منها ، والمفاضلة بينها واختيار انســب الحلول للواقع المصرى بكل مافيه ، لأن نجاح السياسة التعليمية وبلوغ أهدافها رهن بارتباط التخطيط باهداف واضحة وواقعية ، حتى لايصطدم التخطيط الطموح بواقع الامكانيات فيتعثر التنفيذ .

ووضوح الأهــداف فى هــذا المجال مطلب أساسى لتيسير أمر الادارة عن طريق الأهداف كأصل من أصول فلسفة العمل الادارى .

ولاشك ان نجاح هذه الخطط يتطلب أن تكون ظروف البيئــة وامكــانيات البشر وقــدراتهم ، باعتبارها مؤثرا فيها ماثلة لدى أجهزة البحث والتخطيط .

ومن الأمور التى يجب أن تتوفر عليها مراكز البحث واجهزة التخطيط الى جانب الدراسات التربوية والفنية ، أمر هام هو فى ذاته عنصر مؤثر فى فاعلية السياسة التعليمية وهو مايتصل باقتصاديات الخدمة التعليمية وأساليب ادارتها وتقييم العــائد بالقياس الى المنفق ... وفى التجارب الحديثة لكثير من الدول نماذج لمــا يمكن أن تحققه النظرة الاقتصادية الرشيدة ، والنظرة الادارية الصائبة ، وادخال أســاليب الأدارة الحديثة فى توفير الكفاءة للخدمات التعليمية عن طريق ترشيد الانفاق والحد من الفاقد ، نتيجة القصور فى تجميع الخدمات وتكاملها ، وعدم التزام نهج ادارى ســليم فى تحريك الأجهــزة لمسئولة عن الخدمة التعليمية ، وفى الافادة من طاقاتها وامكانياتها ، دون تكرار أو تعدد يرفع من تكاليف الخدمة دون أن يحقق عائدا مجزيا .

الجانب البشرى فى التنظيم ــ افراد الخدمة التعليمية :

الجانب البشرى فى التنظيم هو أخطر جوانب الاصلاح ، ولا يمكن أن يستقيم الاصلاح الادارى فى مجال حيوى له طبيعته الخاصة ، كمجال

التعليم ما لم يجعل فى اعتباره الأول جانب البشر ... وبصفة خاصة المعلم . وهنا تبرز مشكلة كيفية تكوين اكثر أشكال التنظيمات البشرية انتاجا ووفاء بالهدف .

والمعلم هو محور الخدمة التعليمية . غير أن نظرة الى أوضاع المعلمين تكشف عن مشكلات كثيرة لابد أن تندرج فى مراتب الاولوية فى حركة الاصلاح ، وأبرز هذه المشكلات :

(أ) انعدام التجانس بين نوعية المعلمين فى المرحلة التعليمية الواحدة وتباين تأهيلهم ،وعدم تناسب مؤهلات الكثير من الاضطلاع بالخدمة التعليمية .

(ب) نقص الاعداد التربوى ، وقصور وسائل التدريب الحالية عن أن تحقق أثرها فى اعداد معلم الحاضر ، فضلا عن المطالب والمواصفات التى يجب أن تتوافر لمعلم المستقبل .

(جـ) ضغوط العمل نتيجة أوضاع المدارس الحالية ونظام الفترات ، الأمر الذى لا يتيح للمعلم أن يستكمل اعداده ، ولا يتيح له فرصة الاتصال الحميم بالتلميذ ، ولا يهىء له أسباب الفراغ اللازم للتفكير وتنمية الابتكار .

(د) قصور الحوافز وعدم توافر ظروف العمل الملائمة والمستوى المعيشى اللائق ، مما يصرف المعلمين عن الاضطلاع بمسئوليات المهنة ، أو يستغرق أوقاتهم فى توفير أسباب العيش .

ومن هنا فان أى اصلاح للتعليم ينبغى أن يتجه فى خطواته الاولى نحو اصلاح حال المعلمين ، ورفع روحهم المعنوية ، وتوفير حوافز العمل لهم ،مع كفالة الأمن والاستقرار والمعاملة العادلة .

وبعد هذا الجانب الانسانى فان الأمر يتطلب العناية بتحرى اللياقة الاجتماعية والشخصية القيادية فى المعلمين . على أن تكون الحوافز رائعا مرغبا فى اختيار هذه المهنة ، والارتفاع بمنزلة المعلم الاجتماعية ، ومستواه المادى ، وتصحيح النظرة الى وظيفة المعلم ، باعتبارها من أهم وظائف المجتمع .

وتداركا لاوضاع المعلمين الحالية فان خطة متكاملة ينبغى أن توجه الى العناية بالتدريب ، وخاصة بالقياس الى المعلمين غير المؤهلين ، واعطاء اهتمام خاص لمعلم المرحلة الابتدائية، باعتبارها من أخطر مراحل الاعداد والتكوين تفاديا لاثار ضارة ملموسة فى نوعية التعليم وسطحيته وانحرافه عن الطريق التربوى السليم فى تكوين التلميذ .

على أن أساليب التدريب قد تنوعت وظهرت فيها نظريات وأفكار عدة من حيث نوعية التدريب ومكانه وتوقيته ، وهى نظريات تطورت مع الفكر الادارى الحديث، وشكلت لتدريب التعليم صيغه الملائمة الطبيعية التى تحقق فى نفس الوقت رفع الكفاية الانتاجية ، ومتابعة التطورات الاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية حتى يكون المعلم معايشا لعصره .

ومع تدريب المعلم واعداده الذى ينبغى أن يكون له أسبقية فى الاستثمارات التعليمية ،فان الأمر يتطلب توحيد مستوى المعلم فى كل مرحلة من مراحل التعليم العام ، والقضاء على التفاوت والمتناقضات القائمة التى تؤثر بطبيعة الحال فى فاعلية الخدمة التعليمية .

بعض مشكلات ادارة المدرسة :

المدرسة كائن عضوى وحقل للقوى وعالم ثقافى قائم بذاته ، له بحكم طبيعته وتكوينه واحتوائه على مجموعات مختلفة من البشر مشكلاته التنظيمية والادارية المميزة .

ولقد أولى الفكر الادارى أسلوب الادارة الحديثة فى المدرسة اهتماما كبيرا ، وعنى بدراسة كيفية توفير أسباب التكامل للنظام المدرسى كله .

ومن أهم القضايا التى اتجه اليها البحث ، قضية العلاقات الانسانية فى المدرسة ، وكيفية تنظيمها ، بقصد بلوغ هدف تنمية التعليم وتوسيع نطاقه .

والعلاقات الانسانية كمشكلة واعية متأصلة تنعكس على اتجاهات المدرسة ، وتتطلب قدرا عاليا من الكفاية الادارية ، حتى تضطلع تلك

الخلية الحية بدورها الفعال فى اعادة تخطيط الجماعة والاشتراك الفعلى فى وضــع سياسة البيئة .

وفى هذا المجال تبرز عدة جوانب اهمها :

* وسائل تنمية العلاقات الانســانية بين الطلبة ، وأســاليب التعليم الحديث فى هذا الصدد .

* تنمية تلك العلاقاتبين الطلبة والمدرسين.

* تنمية العلاقات الانسانية داخل المدرسة، بينها وبين البيئة المحيطة بها .

* تنمية العلاقات الانسانية بين ناظر المدرسة وهيئة التدريس ، كأســاس من أسس نجاح الادارة المدرسية ، وما يعترض ذلك من معوقات بسبب عدم الكفاية الادارية ، أو قصور التدريب فى مجال العلاقات الانسانية ، أو نقص الوعى به كقوة دافعة ومؤثرة فى رفع مستوى الادارة المدرسية .

وقضية أخرى من قضايا الادارة المدرســية تتمثل فيما يلقيه تطور التعليم ونظمه من عبء كبير على عاتق الخدمات الادارية ، وما يتطلبه ذلك من توفير الاداريين المدربين للعمل المدرسى، والعمل على كفاية الكوادر الادارية التى تعمل الى جانب الكوادر التربوية ، وتخفف عنها عبئا كثيرا من طاقاتها .

واذا كانت الطاقة البشرية محدودة ، وهذه صفة مميزة للحياة ، فان الأمر يتطلب تدبرا فى توفير هذه الطاقة فيما أهلت له وايجاد التنظيم الذى يحقق انجاز العمل بحكمة وعدل واقتصاد.

وتشغل التربويين فى المدرســة ، وبصــفة خاصة ، النظار والمديرين مسئوليات من الأعمال الادارية والكتابية اليومية تستنفد أكبر طاقاتهم.

ولابد للتنظيم من أن يعمل أثره فى المدرسة لتحقيق تقسيم أفضــل للعمل ... ولا يتحقق التنظيم الا بتوزيع الجهد ، والقضاء على التوتر الأدارى الذى تحدثه ضغوط العمل الحالية .

وقد كانت بادرة طيبة حين أعلن السيد رئيس الوزراء والسيد وزير التربية والتعليم عن تعيين عدد من خريجى التجارة الثانوية ، للقيام بجانب من الأعمال التى كان يتولاها نظار المدارس ، وتستغرق كثيراً من وقتهم وتصرفهم عن مهامهم .

غير أن هذه الخطوة ينبغى أن يصحبها أيضا دراسة لأوضاع وأساليب تفويض الســلطة فى المدارس ، واقامة التنظيم الكفء الذى يكفل تقسيم العمل وتوزيعه ، ثم تجميعه فى النهاية بتكامل وتناسق ، لأن من اهم أركان الاصــلاح التنســيق السليم للطاقات التنظيميــة والمادية والبشرية .

واذا كان للمدرسة مشكلاتها العديدة من حيث الأماكن والتجهيزات ومن حيث الهوة الشاسعة بين الاعــداد الحالى للمدارس وبين مطــالب المدرسة العصرية ، فان لهــا أيضا مشكلاتها التنظيمية العديدة .. ولقد جمدت المدارس على هياكلها وأساليب العمل الادارى فترة طويلة .. وليس هناك تشكيل انسانى يظل ساكنا .. فهو اما أن يبقى حيا خلاقا أو يتحلل .

وفى مجال ادارة الخدمات التعليمية تجارب عدة ومتنوعة فى تطوير ادارة المدرسة ووسائل هذا التطوير ،ومن هنا ينبغى أن يصاحب الاصلاح التربوى ، واستكمال القصور الماثل فى المبانى والتجهيزات المدرسية ، اصلاح على نفس القدر فى المجال الادارى ... بل ان هذا الاصــلاح الادارى دعامة لكل اصلاح فى مجالات التعليم ينبغى أن يشارك فيه خبراء الادارة بالفكــر والرأى ليحقق الاصلاح غايته .

على أن عملية الاصلاح الادارى عملية مستمرة تصاحب قيام كل جهاز ، وتستهدف بث الحياة والنظام فى هياكله وتغيير السلوك ، وذلك كله يتطلب أن تتهيأ الفرصــة الكــاملــة لاجــراء الاصلاحات اللازمة ، وأن يوضع على ســبيل التجريب ما يتبلور من برامج الاصلاح .. فاذا ثبتت فاعليتها أمكن أن تأخذ أسلوب التعميم .

وفى مجال الاصــلاح لخدمة قومية تحتل مكان الاولوية فى مجال الخدمات لابد من الاستقصاء الشامل الذى يشارك فيه المواطنون للتعبير عن مطالبهم وتطلعاتهم نحونوعية الخدمة ومستواها، وللتعرف على احتياجاتهم . ولعل نظام اللجان

الأهلية الاستشارية كتنظيم له صيغة متكاملة مع الجهاز الادارى ، طبقا لاقتراحات مؤتمر تطوير أداء الخدمات العامة المنعقد فى يناير / فبراير ١٩٧٢ تحت اشراف برامج القادة الاداريين من أصلح التنظيمات ملاءمة للتجربة والاختبار فى مجال التعليم كقضية تشغل كل المواطنين .

الترابط بين التعليم والثقافة :

ليس هدف التعليم فى عالم عصرى متغير هو التحصيل ،وانما تنمية قدرات العقل الخلاقة... والتعليم الذى يهدف الى اعداد المتخصصين لاغراض مهنة محدودة تعليم قاصر لا يمد مواقع العمل الوطنى بالطاقات القادرة على الحركة والابتكار ، ولا يعد القادرين على تولى أمور هذه المواقع بشمول فى الرؤية وجسارة فى التصور وقدرة على مسايرة روح العصر .

ودنيا التخصص دنيا محدودة ضيقة .. ومن هنا تأكدت الدعوة الى التوسع فى برامج الاعداد التعليمى للادارة ، وعلى ضرورة مواكبة برامج الثقافة لبرامج التعليم لصياغة الانسان الذى يتخطى حدود التكوين الضيق ، كمجموعة من المهارات ، وخزانة من التحصيل الى التربية بمعناها الشامل ، مصاحبة للتعليم المتخصص.. وفى طبيعة الانسان شرارة تضىء نشاطه الخلاق وتجعل منه عنصرا فعالا كبير الاثر... ومسئولية السياسة التعليمية والثقافية هى شحذ شرارة هذه القوى الداخلية والكشف عنها .

ولقد دلت البحوث والاستقصاءات الادارية الحديثة على أن التعليم الحر يسهم اسهاما كبيرا فى تكوين المديرين ، واعدادهم للاضطلاع بمسئولياتهم الادارية على مستوى عال ... وكشفت التجارب عن أهمية الدراسات الخاصة فى مختلف الفنون والعلوم فى تنمية القدرات عند المنفذين ، واتساع افقهم ، وامتلاكهم قدرة تفهم طبيعة العمل ، وصلته بالمجتمع والاحداث الجارية .

واذا كان التعليم استثمارا للثروة البشرية فان فاعلية هذا الاستثمار تتطلب تجميع كل طاقات الاستثمار البشرى ، وحشدها من أجل صياغة الانسان العصرى ، والثقافة هى الوجه الآخر للاستثمار والقاعدة الشاملة التى يتحقق بها مزيد من النجاح للنظام التعليمى .

واذا كان اعلان حقوق الانسان قد نص فى مواده على حق التعليم ، فانه شفعه بحق الانسان فى الثقافة ، وفى المشاركة فى الحياة الثقافية للجماعة والاستمتاع بروائع الفنون .

من أجل هذا فان أى اصلاح للتعليم ينبغى ان يدخل فى حسابه الخدمات الثقافية كخدمة أساسية مكملة للتعليم .

وبهذا المفهوم لاتكون الثقافة ترفا ولا نشاطا هامشيا ، وانما تصبح ضرورة ودعامة من دعامات اعداد المجتمع .

ومن هنا تتحدد فى التخطيط الاحتياجات الأساسية للعمل الثقافى ، بحيث تغلب الضرورات على الكماليات والمقومات الرئيسية على نواحى الترف .. وهذا يتطلب من أجهزة الثقافة أن تخطط برامجها على أساس انها لا تعمل من أجل الصفوة وحدهم ، وانما هى تعمل من أجل القاعدة الكبيرة من المواطنين .. وعليها أن تشكل برامجها بحيث تكمل البرامج التعليمية ، وتغطى قصورها ، وتقوم عنها بما لا تستطيعه فى صياغة الفرد وتهيئته لمعايشة عصره .

ولقد أولت مؤتمرات السياسة الثقافية العالمية اهتماما لضرورة مواكبة برامج الثقافة لبرامج التعليم حتى يتحقق بتكاملها الاعداد الامثل للفرد ، وأشارت الى أن شيوع التعليم ينبغى أن يستكمل بشيوع الثقافة ... بل هى نبهت الى خطر السوقية والطابع التجارى الذى يغزو وسائل الاتصال الجماهيرى وفى مقدمتها التليفزيون والاذاعة ، وضرورة التنسيق بينها وبين خدمات التعليم والخدمات الثقافية البحتة ، والا استطاعت هذه الوسائل بغزوها أن تقوض ما يبنيه التعليم وما تشيده الثقافة ، فى حين أنه يمكن أن يكون التليفزيون والاذاعة من الأدوات الفعالة فى احداث التغيير الثقافى لو تسنى التوفيق بين المستوى واتساع قاعدة الجماهير ، وأمكن

التنسيق بين برامجها وبين برامج التعليم والثقافة .

ولا يعنى ذلك مجرد اهتمام تلك الأجهزة الجماهيرية بالبرامج التعليمية أو الثقافية ، بل يعنى فى المقام الأول تحديد نوعية نشاطها الكلى ومساراتها ، وما يمكن أن تحدثه من أثر فى بناء الفرد ، وتكوين ذوقه وفكره ، وتغيير سلوكه عن طريق ما تقدمه بدءا من الاعلان الى الرواية.

ومن هنا فان الاصلاح الامثل للتعليم لاينبغى أن يقتصر على المدرسة والمنهج والمعلم والكتاب، وانما يجب أن يجمع كل ما يتصل بتكوين الشباب فى خطة قومية شاملة ، وأن يصاحب اصلاح التعليم اصلاح لاجهزة الثقافة واستثمار متكامل للخدمات الاعلامية والخدمات الشبابية الموزعة ... فبمثل هذا التجميع يتحقق عائد أفضل بتكلفة اقل ، وتتجمع كل طاقات العمل من أجل هدف واضح محدد ، هو تشكيل النواة الفكرية والسلوكية للجماعة .

وبمراجعة للواقع المصرى يبين أن التنسيق القائم حاليا بين أجهزة التعليم والثقافة والاعلام ليس متحققا بالقدر المناسب ، بحيث يمكن القول أن الامكانيات المتاحة حاليا مهما يكن قدرها ليست مستغلة استغلالا كافيا ، وان هناك مجالات عدة لتحقيق مزيد من التنسيق والترابط على أساس تكامل هذه الخدمات .

وفى سبيل تحقيق هذا الاتجاه الذى اعتنقته دول كثيرة ، واقامت جسورا بين التعليم والثقافة تبدو عدة أسس صادرة عن الواقع والمكن قابلة للتحقيق أهمها :

١ — أن المدرسة هى الخلية الثقافية الاولى، وهى المجتمع الحى الذى يجبأن تتضافر الجهود لاحداث التغيير عن طريقه .

ولم تعد المدارس الحديثة قاعات تحصيل مغلقة ، وجدرانا تحجبها عن المجتمع .. وانما اتجه الفكر الى انفتاح المدرسة على المجتمع ، وانفتاح المجتمع على المدرسة .

وقد أجرت بعض الدول النامية تجارب ناجحة فى تحويل المدارس الى مراكز ثقافية تسهم الى جانب التعليم فى تشكيل ثقافة المجتمع ، ويتلاقى فيها الطلبة والاهالى والمعلمون حول مجالات النشاط الثقافى المختلفة فى غير أوقات الدراسة.. المسرح والسينما والموسيقى أو المعارض ونوادى العلوم وغيرها .

وبهذا النهج أصبحت المدرسة عنصرا حيا فى المجتمع ، وتحقق مزيد من ارتباط المجتمع بها ، كما تحقق اقبال الاهالى على المشاركة فيها ، وخلق بيئة صالحة لتنمية العلاقات الانسانية والتكوين الاجتماعى ، وشحذ ملكات المبادرة والابتكار لدى الأفراد .

وفى ذات الوقت أمكن تحقيق مبدأ تعدد وظيفة المكان الواحد ، واستخدامه لأغراض مختلفة... وهو أصلح الحلول لاحداث التنمية الثقافية فى نطاق موارد محدودة .

وفى مصر قصور فى اعتمادات المبانى المدرسية، وتوزع فى اعتمادات الخدمات الثقافية ، وخدمات الشباب بين بيوت الثقافة ، ودور العرض السينمائى المزمع اقامتها فى الاقاليم ، ومراكز الشباب فى المحليات ومراكز الاعلام .

وتوزع هذه الاعتمادات على قصورها ، وكذلك توزع الطاقات البشرية بينها لا يجعل لاى منها الفاعلية الواجبة .

وما دمنا فى مرحلة تتطلب الالتزام بالأولويات ويشدنا طموح مسايرة العصر الى تحقيق منجزات كثيرة تتطلب تكامل خطة الاصلاح ، فان النهج الأمثل هو تجميع هذه الموارد والطاقات بجسارة فى التصور تجعل من مدارسنا فى هذه المرحلة مجتمع التعليم والثقافة ، وتحقق تضافر المعلمين والرواد الثقافيين الموزعين على قصور الثقافة وبيوتها والمسئولين عن مراكز الشباب ومراكز الاعلام من أجل تنفيذ خطة للتنمية البشرية .. على أن تتوقف اقامة بيوت مستقلة للثقافة ودور للعرض السينمائى فى القرى ، ويتجمع ذلك كله فى بناء معمارى واحد يحقق عائدا أفضل ، ويكفل ربط المدرسة بالمجتمع ، مع تدبر أمر مسار العلاقات الادارية والانسانية فى هذه

النواة الجديدة ، وتشكيل بناء ادارى سليم منها يحقق لها الفاعلية ويتجنب المعوقات .

ولعل التجارب التى حققها الآخرون بتعاون التربويين ورجال الثقافة وخبراء الادارة جديرة بأن تحتذى ، وأن توضع موضع التجريب فى بعض المواقع .

٢ ـ تأكد لدى العالم اليقين بأن أزمة الشباب ـ كظاهرة عالمية ـ هى أزمة حضارية، ومن هنا أخذ الاهتمام ينصرف الى تنمية القدرات الانسانية ، واحتلال الفنون مكانا أساسيا فى هذا المجال ، والربط بينها وبين التعليم لاحياء البصر والبصيرة ، واستثمار الطاقات الانسانية بصورة أفضل .

واذا كان من الميسور أن تستوعب المدرسة كثيرا من الانشطة الثقافية فى المجتمع وتكون محتوى لها ، فان ذلك يتطلب أيضا أن يستكمل التعليم عن طريق المتاحف ، وأن تتحول هذه الى مراكز تعليمية الى جانب دورها الثقافى الآخر .

وقد أمكن بالتعاون الوثيق بين المنظمات التعليمية والمنظمات الثقافية تطوير المتاحف صوب هذا الهدف ، واستخدام الوسائل السمعية والبصرية بها ... وتجسيد التاريخ فى قاعات المتاحف ليتحول من مادة تلقينية الى مادة حية ... وكذلك دراسة العلوم فى المتاحف العلمية ، بدلا من دراستها الجامدة من خلال الكتب وحدها ... وتنظيم معارض جوالة من المتاحف الى المدارس .

وقد أنشئت فى متاحف لندن على سبيل المثال مجموعة ادارات لخدمة التعليم ما زالت تتسع وتزداد شمولا .

ونفذت كل أدوات التربية الفنية الى المتاحف العامة ، كمتحف العلوم ، ومتحف الصور التاريخية ، حتى يتاح للطالب البريطانى من خلال اللوحات والنماذج المجسمة والأزياء التاريخية أن يعايش عصور التاريخ وأن يستوعبها وان يتفهم تكنولوجيا العصر ومعطياته أيضا .

وأخذت ظاهرة متاحف الأطفال تزداد اتساعا .. كانت أمريكا البادئة بها سنة ١٨٩٩ ، واصبح لديها الآن ٢٦ متحفا الى جانب ٤٠ متحفا أنشأت أقساما خاصة بهدف التعليم عن طريق المتاحف ، واتبعت السويد والدانمرك وهولندا هذا النهج ، كما أخذت تتبعه دول نامية فى تطلعها الى اللحاق بروح العصر .

ومن هنا تشكلت برامج الاصلاح فيما يتعلق بتجديد المتاحف ، وابراز شخصيتها ، والعناية بعرض مجموعاتها ، وتزويدها بالوسائل السمعية والبصرية ، واندماج المتحف فى تيار الحياة الجارية .

وفى مصر ثورة متحفية بدءا من متحف الجيولوجيا حتى متحف العلوم ، وبين النوعين من المتاحف عديد من متاحف الآثار والفنون والمتاحف القومية .

ولكن الدور التعليمى لهذه المتاحف باهت الأثر ، كما ان تطويرها لخدمة التعليم يتطلب خطة قومية لا تنفرد بها اجهزة الثقافة ، وانما تتضافر معها اجهزة التربية واجهزة التخطيط الاقتصادى والاجتماعى من اجل ان تكون اولوية التطوير فى هذه المرحلة ، لتهيئة المتاحف لرسالتها التعليمية ، ومن اجل تعاون المحليات مع السلطة المركزية فى نشر المتاحف الاقليمية ... ومن اجل ادخال الوسائل التعليمية الجديدة فى مجال المتاحف .

واذا كان هذا النظر يستضىء بالطموح ، الا أنه لا يغفل الواقع بامكانياته ومعوقاته أيضا .. والاعتمادات التى ترصد للمتاحف والطاقات البشرية المتجمعة فيها يمكن وفق خطة متكاملة وبتصويب للانفاق وتحريك للبشر أن تمضى جميعا صوب هدف واحد ، قوامه الثقافة فى خدمة التعليم وبمصاحبته ، فتتحقق بادارة هذه الموارد عن طريق هذا الهدف نتائج باهرة تجعل من الخدمة الثقافية عنصرا عضويا مكملا للخدمة التعليمية .

٣ ــ اصبحت السينما أداة فعالة فى نشر المعرفة وتطوير الفكر والذوق .

وكما أزالت الطباعة الحواجز بين العلم والفكر والثقافة وبين الناس ، فان السينما أصبحت الآن تقوم بدور بالغ الأهمية ، وعلى نطاق أوسع فى نقل معطيات الفكر والحياة العصرية الى الناس بلغة قوامها فهم مشترك وبوسيلة اكثر فاعلية ونفاذا فى تشكيل المجتمع .

والسينما ، بقدر ما هى وسيلة ترفيه ، فانها ايضا ينبغى أن تضطلع وفى مجتمعنا بدور كبير فى المجالين التعليمى والثقافى ... بل الى هذا الدور ينبغى أن توجه طاقاتها ومواردها .

ولعل وضوح الهدف وتحديده يكفل تجنب العثرات الادارية والأخطاء .

ولو ركز العمل السينمائى فى مصر أهدافه ، ووجه معظم جهوده لخدمة التعليم ، لأمكن ان يكون أداة فعالة فى التربية .

ومن أجل هذا ينبغى أن تكون السينما فى مصر خدمة ثقافية ، وأن تتجه قبل كل شىء نحو الافلام التسجيلية لتغطية حاجة المجتمع الى التعليم والثقافة عن طريق الفيلم .

لقد اتجهت دول عديدة الى هذه الادارة السحرية لبناء ثقافة مجتمعاتها ... وأعطت للأفلام التعليمية والثقافية أضعاف ما تعطيه للأفلام الروائية ، نظرا لتأثيرها البالغ فى النشء وفاعليتها فى نقل المعلومات، وتفتح ملكات الابتكار ، وحاسة التقييم لدى المواطنين . ونظرا لانها يمكن أن تستكمل بما تقدمه من مادة علمية قصور اعداد المعلم وعلى الأخص فى المرحلة الأولى ، وتنقل العصر بمعطياته بأقل الوسائل تكلفة الى المواطنين .

على أن ذلك يتطلب خطة واعية ونظرة موسعة الى معنى التعليم ، وتجميعا لطاقات وموارد تنفقها اجهزة الدولة فى هذا المجال دون أن تحقق أثرها الفعال ، فضلا عن ظاهرة الازدواج والتكرار فيما تنتجه اجهزة الاعلام والزراعة والخدمات المختلفة من أفلام لو أمكن تجميعها فى خطة شاملة ، وتحت اشراف مركز قومى للافلام التسجيلية لا يتولى الانتاج وحده، وانما يكون مسئولا عن التخطيط بمشاركة كاملة من كافة أجهزة الخدمات ، فان ذلك يمكن أن يحقق استثمارا افضل وعائدا أكبر من هذه الخدمة .

٤ ــ فى اجهزة الثقافة طاقات أخرى كبيرة لم تنسق جهودها مع اجهزة التعليم ، تتمثل فى مراكز ثقافة الأطفال ، ومسرح العرائس على مستوى المرحلة التعليمية الأولى وفى الموارد الفنية بقصور الثقافة وفى أجهزة الثقافة المسرحية والموسيقية ... ولدى وزارة الثقافة والاعلام عديد من المتخصصين فى هذا المجال . فماذا لو ركزت الجهود فى هذه الفترة على المسرح المدرسى وعلى تجارب تعليم الموسيقى بالمدارس، وقد حققت فيها دول صغيرة نجاحا ظاهرا أشارت اليه مؤتمرات السياسة الثقافية الدولية .. كما أن لديها مخزونا من الكتب الثقافية والمجلات يمكن ان يشكل مكتبات للمدارس لو ارتفعنا عن النظرة الادارية المحدودة ، واعتنقنا شعار انفتاح أجهزة الخدمات وتضافرها من اجل أفضل استثمار ، وهو التعليم وتحقيق التناسق والترابط الكامل بين اجهزة الثقافة واجهزة التعليم .

ــ لايقل التليفزيون والاذاعة خطرا عن كل هذه الوسائل ، بل هو يعلو عليها ازاء ظاهرة انتشاره ... ولقد وصل التليفزيون الى ٨٠٪ من المنازل فى اليابان ، ٦٣٪ فى ايطاليا ، ٣٣٪ فى بولندا ، وهو مع الاذاعة أداة فعالة لاحداث التغيير الثقافى ، ولاستكمال قصور الخدمات التعليمية ، وللمساهمة فى بناء الفرد وصياغة وجدانه وفكره .

ومن اجل هذا فان الأمر يتطلب خطة متكاملة لتعميق الاستفادة من البرامج التعليمية ... والتركيز على ارسال البرامج بالقوة التى تكفى لتغطية المحافظات ، وللمشاركة فى الاشراف والتوجيه بالقياس الى كافة البرامج التليفزيونية والاذاعية ، مع القيام بدراسات علمية لقياس اتجاهات الرأى العام . مع

تنسيق نشاط بيوت الثقافة ومراكز الاعلام فى اطار هدف خدمة التعليم تفاديا للتكرار والازدواج .

وكذلك من أجل العمل على محو الأمية التعليمية والثقافية والوظيفية فى وقت واحد . والافادة من كافة الطاقات المتاحة من أجل هذا الغرض .

٦ – ان اللغة العربية تتطلب ملاحقة سريعة حتى تفى مصطلحاتها بمتطلبات العصر العلمى . وهذا يضع مجمع اللغة العربية فى مواجهة مسئولية ضخمة ينبغى أن يفرد لها ضمن نشاطه الكبير برنامجا خاصا يستهدف صياغة المصطلحات العصرية لكل المستويات ... ويعمل على أن يحقق – وفق مخطط زمنى – تيسير اللغة لخدمة أغراض التعليم .

واذا كانت هذه الجوانب من الاصلاح لم تواجه كل ابعاد المشكلة ، فهى على الأقل أشارت الى خطوط أساسية منها .

وليس الأمر أمر ترابط التعليم والثقافة فحسب، برغم أنه مطلب ملح من مطالب العصر ، وانما هو أمر تضافر جهود كافة أجهزة الخدمات ومراكز البحث العلمى من أجل المشاركة فى خطة اصلاح التعليم ، وتوجيه كافة الطاقات صوب هذا الهدف .

وليس هذا التضافر من أجل اعداد الطلبة وحدهم ، بل أن تدريب المعلمين لاستكمال ثقافتهم العامة يضع أجهزة الثقافة فى مواجهة مسئولية أخرى من مسئولياتها الرئيسية .

والثقافة فى مجتمع متغير تتطلب أن يتوافر للمتعلم تكوين عقلى سليم ، ومرونة فكرية ، ونظرة موضوعية للأشياء ، وتقتضى تحويل العلم الى جزء من الكيان العقلى والنفسى للمواطن ، مع المام عام بالمعرفة الانسانية وادراك لقيم العصر وأفكاره .

وهذا كله يتطلب خطة قومية متكاملة تجمع كافة الأطراف والعناصر ، وأسلوبا فى الادارة يتفق ومنطق هذا الاصلاح ، وقدرا كبيرا من الحماسة والايمان بالفكرة ، يصاحبه قدر مماثل من التنظيم .

ولو أمكن توافر هذه المقومات ، ووضح السبيل ، لاستطعنا أن نحقق أفضل استثمار للبشر .

أثمن ما نملك :

ان أثمن سجايا الانسان نزاهته ، انها صفة خاصة جدا ولكنها الصخرة التى تبنى عليها شخصيته ، وعناصر النزاهة هى احترام النفس والامانة والثقة ،فلو أنك حين تقول شيئا فعلته ولو أن الامانة بالنسبة لك هى أن تعدل ولو أنك تحس أن ميزة الحياة تتضمنمسئولية خلقية – فلا شك أن فى داخلك بذور النزاهة.

وليس بالمهم من تكون وما اذا كنت « مهما » أو غيرمهم وما هى معتقداتك الدينية وما لون جلدك – فأنت وأنت وحدك الطينة التى تصنع صفة النزاهة ، فالنزاهةكالحبل المتين الذى تغيب أطرافه عن النظر وأنت تقبض بيدك على وسطه بآرائك وأفعالك اليومية ويصبحهاديك وخط حياتك .

كيف تنمى نزاهتك ؟ ان تكون لديك الشجاعة دواما لعمل ما يبدو لك شريفا محترما ، ان العالم يمنح الشرف للمشهورين ولكن أنت فقط تستطيع أن تكسبلنفسك الشرف .

التعاون الاستهلاكى
خصائصه .. تقييمه .. تنظيمه

حسن زكى أحمد

لا جدال فى أن للتعاون الاستهلاكى أهمية كبرى وخاصة فى الدول النامية ، اذ أنه يعالج العديد من المشكلات الاقتصادية ومن أهمها العمل على استقرار الاسعار ومحاربة الاحتكار ، كما أنه يقيم مجتمعا متماسكا سليما ، وبرغم ان الانظمة التعاونية تنفر بطبيعتها من التدخل الحكومى الا انه لاهمية التعاون الاستهلاكى فى الدول الراسمالية والاشتراكية على السواء تعمد الى التدخل فى نشاطه بغرض تنظيمه ليحقق أهدافه ، وفى هذا المجال يتحدث الكاتب عن التعاون الاستهلاكى فى مصر ومشاكله وحتمية تدخل الدولة فى تنظيمه .

اهمية التعاون الاستهلاكى وخصائصه

ما من شك فى أن التعاون الاستهلاكى يلقى اهتماما بالغا ، سواء فى الدول النامية ، أو تلك الآخذة بأسباب النمو ، لأن أهمية هذا النوع من التعاون مستمدة من خصائصه ذات الجوانب المتعددة التى نوردها على سبيل الايجاز فيما يلى :

أولا ـ ان التعاون الاستهلاكى يعالج عدة مشكلات اقتصادية ، كمسألة رفع مستوى المعيشة للطبقات الفقيرة ، ثم مشكلة استقرار الأسعار . وهو اذ يفعل فانما يعالجها بشكل جذرى ، حيث أنه يتصل بفئات متعددة من المواطنين الذين يؤلفون ـ بزيادة عددهم وكبر حجمهم ـ قوة هائلة ذات أثر فعال فى الانتاج والأسواق .

حسن زكى أحمد

رئيس مجلس ادارة بنك القاهرة

سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « اجهزة التسويق والسياسات السعرية » نشر فى عدد يناير ١٩٧١ ـ العدد الثالث ـ المجلد الثالث .

ثانيا ـ ان التعاون الاستهلاكى يخفف ما أمكن ـ ان لم يعمل على تجنب ـ الأزمات الاقتصادية الدورية . تلك التى لم يستطع النظام الاقتصادى الحر أن يقضى عليها تماما . ذلك أنه يعمل على تنظيم الطلب على المنتجات ، من حيث حجمه ومواصفاته ومواقيته عن طريق تجميع الطلبات التفصيلية للمستهلكين ، بما يعطى الانتاج الفرصة لمواءمة نفسه مع الطلب المجمل الذى يتخذ بذلك صورة شبه محددة الأبعاد . والتعاون الاستهلاكى اذا لم يقض تماما على ظاهرة الدورات الاقتصادية ، فانما يرجع ذلك لأن النظام ليس عاما ، وانما هو يعتبر مقصورا على فئات بذاتها من المستهلكين ، التقت مصالحها ثم رغباتها فى نطاق معين من السلع ، توزع بطريقة ذاتية فى مناطق بذاتها من البلدان .

ولما للتعاون الاستهلاكى من أثر بالغ على مقدرات الانتاج فى أحجامه ومواصفاته ومواقيته، نستطيع أن ندرك فعاليته الاقتصادية فى المجتمع، منتجا ومستهلكا فى وقت واحد .

ثالثا ـ ان التعاون الاستهلاكى يحارب

الاحتكار ، ويحد من غلوائه . بل ان الأساس فى قيامه هو دفاع ضد الاحتكار من فئات محدودى الدخل . ويعمل على خفض الأسعار وتثبيتها على المستوى المعقول . ذلك ان هناك شبه ارتباط تعاقدى بين المشترين والوسطاء — الجمعيات التعاونية — على تسلم الكميات المشتراة بالكامل فور وصولها ، وسداد أثمانها المتفق عليها .

هذا الارتباط التنظيمى غير موجودفى الاسواق الحرة بين الوسطاء من التجار والمشترين الأفراد من غير الجمعيات التعاونية . وبذلك تصدر قرارات الشراء من الوسطاء أنفسهم ، وبحسب توقعاتهم ، لما ينتظر أن يطلب منهم من سلع . فهم لا يتلقون عنها طلبا مسبقا من المشترين . ولقديقال أن الوسطاء يستطيعون بحكم تجاربهم وملامستهم لظروف السوق ،أن يحكموا تقديراتهم لكميات السلع المشتراة وانواعها . غير أنهم لن يبلغوا الدقة الكافية التى تصل اليها الجمعيات التى تترجم طلباتها الاحتياجات الفعلية للمشترين من الأعضاء .

وبذلك نجد أن التعاون الاستهلاكى لا يعمل على تجنب أرباح الوسطاء ، ومغالاة المحتكرين فحسب ، وانما هو يتخلص من وجود المخزون السلعى الذى يركد لدى مخازن التجار بعد أن انصرف عنه المستهلكون . كما أنه يوفر مصروفات التخزين والتمويل التى تنفق على هذا المخزون . وبذلك يخفض أسعار السلع بالأرباح الطائلة ، أو الأعباء الباهظة التى تتراكم على التكلفة ، سواء بطريقة متعمدة بسبب المضاربة ، أو لأن من طبيعة نظام التسويق الحر أن يحدد الانتاج على أساس التكهنات بمقادير ومواصفات المشتريات ، ويعتمد بذلك على المخزون السلعى كضرورة . هذا بالاضافة الى الفاقد الذى لا يتم بيعه أو يباع بتضحية فى السعر تعلى بالضرورة على المستوى العام للأسعار .

رابعا — ان اهمية التعاون الاستهلاكى لا تقتصر على المجالات الاقتصادية وحدها ، وانما تتعداها الى النواحى الاجتماعية . أن قاعدة عريضة من المستهلكين الذين اتفقت مصالحهم يجتمعون معا لدراسة نوعيات السلع التى يطلبونها . ويحاولون الارتقاء بمواصفاتها الى أعلى المستويات . ويتبادلون المساعى والخبرة وسرعان ما تتشعب موضوعات الدراسة والمناقشة لتمتد الى شئونهم الخاصة والثقافية والتعليمية والصحية ، فضلا عن الانتاجية . وبذلك لا يعدو الأمر مجرد تجميع رغبات المستهلكين ، وانما تجمع لأشخاصهم بآرائهم وأفكارهم وآلامهم وآمالهم . انهم يقيمون مجتمعا متماسكا سليما عن طريق التعاون الاستهلاكى .

خامسا — ان الآثار السياسية للتعاون الاستهلاكى هى بدورها بالغة الأهمية . لقد كانت الوسيلة الفعالة للحكومات هى أن تحصل على تأييد الرأى العام وثقته عن طريق تحقيق رغباته الاقتصادية ، وذلك بأن الناخبين يختارون المرشحين الذين يقدمون لهم أقصى الوعود التى تحقق لهم هذه المصالح بطريقة مباشرة . غير أن التعاون الاستهلاكى يقوم تلقائيا على تحقيق المصالح الشخصية بطبيعته مجتمعا متحررا من الوجهة الاقتصادية من الاعتماد الكلى على نفوذ المرشحين ، وقدراتهم على تحقيق المصالح الشخصية ، بل ان هؤلاء هم الذين يسعون اليه . وبذلك فان رأى الناخب فى تكوينه وفى تقريره سوف يهدف الى مدى قدرة المرشح على تحقيق الأهداف القومية العليا ، ثم المصالح المحلية ذات الصفة الجماعية .

سادسا — ان التعاون الاستهلاكى لا يقتصر على توزيع السلع الاستهلاكية ، وانما يتناول كذلك السلع الانتاجية . فمن المعروف أن السلع الوسيطة التى يعاد استخدامها فى انتاج جديد تعتبر سلعا استهلاكية فى مرحلتها الثانية . فالبذور والأسمدة والخامات تعتبر استهلاكية بالنسبة لاستخدامها فى مرحلة الانتاج الزراعى والتصنيع . غير أنها باعتبارها من العناصر المشتركة فى الانتاج الجديد لاتستنفد أغراضها المباشرة ، وانما يطول استخدامها حتى تعد السلع الزراعية والصناعية التى اشتركت فى انتاجها ، وتطرح فى الأسواق للشراء مرة أخرى .

تدخل الحكومات فى التعاون الاستهلاكى ومبرراته:

هذه الخصائص أضفت على التعاون الاستهلاكى من الأهمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ما جعل الحكومات تسارع الى التدخل فى نشاطه ، برغم أن الأنظمة التعاونية تنفر بطبيعتها من التدخل الحكومى . غير أن ثمة مبررات دعت لهذا التدخل وهى :

١ — ان القائمين على التعاون ليسوا دائما فى المستوى الكافى من الخبرة الفنية والتدريب على العمل التعاونى . واذا كان الايمان بالتعاون كدعوة ، وبأهدافه كوسيلة جذبت اليها التعاونيين وأثارت حوافزهم الى النهوض به ، فان عناصر هامة أخرى لا تكتسب بمجرد الايمان . ولا يخفى أن التعاون الاستهلاكى يستلزم خبرات منوعة فى الادارة والوساطة والتخزين والتمويل والحسابات والتسويق وغيرها . وهى دائما فى تطور مستمر بفضل التقدم العلمى .

٢ — ان ثمة مشاكل اخرى لا تستطيع التعاونيات الاستهلاكية أن تجد لها حلا ذاتيا ، ومن أهمها مشكلة التمويل . ان بعض هذه التعاونيات يجد الحل فى الحصول على الائتمان من الموردين بمعنى القيام بالشراء والتسلم مع ارجاء دفع الثمن . وقد يكون لدى التعاونيات الاستهلاكية الأخرى تمويل ذاتى يتمثل فى رؤوس أموال الجمعيات ، أو الاحتياطيات ، أو حسابات الأعضاء ، أو ايداعها بفوائد مجزية ، تشجيعا لهم على الادخار . غير أنه فى بعض الاحيان تشعر التعاونيات بنقص فى السيولة عندما يتطلب بعض الموردين أو المصانع دفع أثمان السلع مقدما ، أو يتطلب دفع عرابين على ذمة تشغيل المنتجات .

ان الحكومة تتدخل لحل مشاكل التمويل بعدة صور . فقد تمد الجمعيات بقروض نقدية عن طريق اعتمدات مالية تفتح فى البنوك بضمان الحكومات ، أو تتفق مع شركات القطاع العام على توريد السلع المطلوبة ، بموجب كمبيالات أو تعهدات بالدفع ، أو خطابات ضمان نقدية لصالحها من البنوك .

وبالاضافة الى التمويل تمنح الحكومات الجمعيات امكانيات مادية لتسهيل ممارسة نشاطها ، كتدبير المكان اللازم لها ، أو الاستعانة بالأجهزة الحكومية لخدمتها .

٣ — ان الآثار الاقتصادية للتعاون الاستهلاكى من ناحية نوعيات الاستهلاك ، وأحجام الطلب ، وانعكاساته على الأنشطة الانتاجية والأسعار تجعل تدخل الحكومات حتميالمتابعة هذه الآثار فى المجالات الأخرى ، بل وفى النشاط التعاونى ذاته . ومن المناسب الاشارة هنا الى الآثار السياسية والاجتماعية التى تضاعف من ضرورة تدخل الحكومة فى سياسة التعاونيات ، والاتجاهات الفكرية التى تنبعث منها . ويلاحظ أن التدخل هنا لا يتم حتما لخدمة التعاونيات كما هو فى الحالات السابقة التى تهدف لدعم التعاون الاستهلاكى ، وانما هو يتم من أجل متابعة التعاونيات كمركز نشاط ذاتى له قدرته وقوته وحساباته . أو من أجل تطويره الى الأهداف المطلوبة . أو من أجل تصحيح أوضاعه .

الحكومات الاشتراكية والتعاون الاستهلاكى :

هذا وتختلف مبررات التدخل الحكومى فى التعاون الاستهلاكى وأساليبه بين المجتمعين الاشتراكى والرأسمالى . فبينما يصطبغ التدخل الحكومى فى المجتمعات الرأسمالية بالطابع السياسى ، ويتم بصفة اختيارية وغير محددة . فانه فى المجتمعات الاشتراكية يعتبر ضرورة حتمية ، فهى تستكمل بهذا التدخل فى أهدافها القومية . لأن التعاون الاستهلاكى يعمل بطبيعته على علاج التفاوت بين الدخول ، والغاء طبقة الوسطاء ، كما يخلق الحوافز الذاتية . ومما يساعد على ذلك ان التعاون — كنظام عام — يحمل من المرونة فى التطبيق ما يجعله مقبولا ، فضلا عن أنه فى مجالات الاستهلاك تتسع مجالات نشاطه ، ومن ثم فعاليته بما يعمل على انتشاره اذا كانت الظروف والامكانيات مواتية

لازدهاره ، أو يعمل على انكماشه ، مع اقتصاره على سلع أو مناطق بذاتها يكون احتمال النجاح فيها متوقعا .

الجمعيات التعاونية الاستهلاكية بالمحافظات :

من الواقع ان تدخل حكومة الثورة فى التعاون الاستهلاكى كان ملحوظا ، ويتميز بتعدد مجالاته وأساليبه . ففيما يتعلق بالمجالات نجد أن أبرز هذه المجالات ينشط فى الريف ، وهو الجمعيات التعاونية الاستهلاكية بالمحافظات ، وتلك التى تقوم فى شتى المحافظات بالأرياف .

وتهدف الى توفير المواد الاستهلاكية الأساسية لجمهور المواطنين ، وتتكون رؤوس أموالها من اكتتابات كل منهم فى أسهم الجمعية . وقد تناولت شتى السلع الغذائية ثم الكسائية ، وكذلك بعض الأدوات المنزلية ، وكذلك مواد البناء الرئيسية ، كالخشب والحديد .

ولما لم يكن من السهل انتخاب الأعضاء من جمهرة المستهلكين من الأعضاء المساهمين ، فقد تم اختيار نخبة من المواطنين الذين توافرت لهم الخبرة الملائمة والمفيدة على الصالح العام وتفهم عمليات الادارة . ثم اسناد ادارة الجمعية لأحد الأفراد الذين تتوافر فيهم الكفاية والنزاهة ومرونة التصرف .

مشكلات الجمعيات التعاونية الاستهلاكية

غير أن الجمعيات لم توفق فى النهوض بأعمالها للأسباب الآتية :

أولا — أن رؤوس الأموال المجمعة من المساهمين لا تكفى لتغطية احتياجاتها التمويلية ، لشراء البضائع ودفع العرابين ، والصرف على المخزون السلعى وانشاء الفروع .

ثانيا — ان مجالس ادارة الجمعيات لم تحسن الادارة فى بعض الأحيان . وكانت اجتماعاتها قليلة . وضعفت الصلة بين أعضاء المجلس والعاملين بالجمعية ، وكذلك بحقائق أوضاعها ومركزها المالى ، ومدى الوفاء بالتزاماتها والتعرف على حركة المبيعات ، البضائع الراكدة .. الخ .

ثالثا — ان هامش الربح المتاح للجمعية يعتبر ضئيلا . فانه لم يكن ممكنا الضغط على أسعار الشراء ، بسبب زيادة التكلفة لدى المصانع والموردين . ولم يكن ممكنا من جهة أخرى رفع أسعار البيع ، تلافيا لاعتراض المستهلكين ، ورغبة فى اشعارهم بأن الجمعيات التعاونية تبيع بأقل من أسعار الوسطاء العاديين .

رابعا — ان التكلفة الادارية والتجارية لدى الجمعية كذلك كانت مرتفعة لعدة أسباب ترجع على الأخص الى ضعف الحوافز الشخصية ، وقلة الكفاية الفنية والالمام بأحوال السوق والتصريف . وعدم الاشراف والرقابة الداخلية أو الشعبية . ومن جهة أخرى فان طبيعة نظام الجمعيات لا تجعل للعاملين من السلطة ما يخول لهم سرعة البت فى مشكلاتهم قبل استفحالها أو العمل على تنشيط المبيعات . فان منح خصم معين على المبيعات أو التضحية بأسعار بيع بعض البضائع الراكدة ، يستدعى الرجوع الى مستويات اشرافية أعلى . ويتطلب عمل محاضر لاثبات الحالة ، وتكون النتيجة بوار البضائع التى تتخلف دون سرعة التصرف فيها بالبيع بأسعار مناسبة .

خامسا — كذلك فان الدورة المستندية لعملية البيع متكررة ولا داعى لها . ومرهقة بالنسبة للمشترى . فان من يرغب فى شراء سلعة ببضعة قروش يتعين عليه تحرير (بون) يثبت فيه نوعها وكمياتها والسعر والثمن . ثم يتوجه به الى شخص يتسلم الثمن ويختم (البون) ، ثم أخيرا يعود به الى البائع ليتسلم البضاعة .

هذه العملية تتم فى محال البيع الأخرى بصفة مباشرة وسريعة ، بينما هى فى الجمعية التعاونية تتطلب وقتا طويلا وازدحاما فى العمل ، وتكلفة اضافية للاستمارات المطبوعة . ويضيف الى

التكلفة تعدد العاملين الذين استدعى تعيينهم هذا الروتين فى العمل .

سادسا — أن نوعيات السلع ليست متوافرة بالكامل لدى الجمعيات :

بمعنى أن تيار العرض غير منتظم ، ويرجع ذلك لعدم وجود دراسة دقيقة لحجم الطلب على كل سلعة . أو لفقدان الصلة المستمرة بين الجمعية والموردين . وهناك سلع نادرة من الطبيعى الا تتوافر باستمرار . فاذا كانت هذه السلع ضرورية وذات استهلاك عام ، فيجب العمل على توفير المعروض منها ، واذا لم تكن فمن الأولى عدم عرضها ، حتى نتلافى بذلك تذمر المشترين .

غير أنه بدلا من البحث عن علاج ، فان بعض المسئولين بالجمعية يتلاعبون فى السلع المعروضة . ويعمدون الى اخفائها فور تسلمها ايثارا لبعض المستهلكين من الشخصيات الكبيرة بها . ولا ريب أن هذا التلاعب يؤدى الى امعان فى ندرة وجود السلع المطلوبة .

حتمية تدخل الدولة :

بعد هذا العرض لأوضاع النشاط التعاونى الاستهلاكى ، نود أن نعرض لتدخل الدولة فى تنظيمه . والواقع أنها قد تمت على مرحلتين :

الأولى : فى انشاء الجمعيات التعاونية ابتداء. وقد تم فى المرحلة جمع قيم الاكتتابات ، واختيار أعضاء مجلس الادارة والمدير والعاملين ، ومقار الجمعيات ، ونوعيات السلع التى سوف تتجر فيها . والواقع أن هذه المرحلة تقليدية ، وتمت فى جميع المحافظات على نمط واحد . وترك للمحافظة الاشراف على مهمة الانشاء .

الثانية : بعد أن ظهرت نواحى الضعف التى ذكرناها . وبذلك اتسمت هذه المرحلة بأنها مرحلة دعم . ذلك بأنها نبهت المحافظات الى أن مهمة الدولة لا تنتهى عند مجرد الانشاء وانما بالمتابعة .

وكانت مظاهر التدخل فى مرحلته الثانية تتلخص فيما يلى :

١ — **فى مجال التمويل** — دبرت بعض المحافظات اعتمادات مالية من مواردها العامة ، ومنحتها للجمعيات تغطية لخسائرها . كما اتصلت بالبنوك التى تعاملها بقصد زيادة التسهيلات الائتمانية الممنوحة لها لمقابلة تمويل الزيادة فى نشاطها الذى يتمثل فى مشترياتها وفى مخزونها السلعى .

٢ — **فى مجال التكلفة :** لجأت المحافظات فى سبيل خفض التكلفة التسويقية على الجمعيات الى التوسط لها فى ممارسة عمليات توريد السلع الغذائية كاللحوم والجبن والبيض ، لبعض الجهات الرسمية المستهلكة كالمدارس والمستشفيات والجيش ، حتى تعوض بما تحققه من ربح هذه العمليات الزيادة التى تواجهها فى التكلفة .

٣ — **فى مجال التنظيم الادارى :** الواقع أن هذه المشكلة كانت محل تردد من المحافظات . فقد كانت حائرة بين تغيير المجلس (رئيسه واعضائه) أو ابقائه حتى يحلوا بأنفسهم المشاكل التى تسببوا فيها . ولا ريب أن العلاج النصفى ليس شافيا . فليس أجدى من تغيير المجلس الذى ثبت فشل سياسته ، ومساءلته عنها ، ثم اعطاء الفرصة للمجلس الجديد الذى يحسن اختياره ليتفرغ لتنفيذ سياسته الجديدة .

والواقع أن هذه الوسائل العلاجية ، لم تكن مجدية تماما . فان زيادة التسهيلات الائتمانية من البنوك لا تؤدى الى دعم الجمعية ما دامت مرهقة بأعباء التكلفة الباهظة (من زيادة العاملين عن احتياجات العمل وضعف كفايتهم الفنية ، وزيادة المخزون السلعى ، وركود البضائع) . كما أن التكلفة لا تنخفض بسبب زيادة رقم الأعمال وحده ما لم يكن نظام العمل بالجمعية سليما بما يجعلها قادرة على مواجهة النشاط الجديد .

وفى رأينا أن ثمة اعتبارات أخرى يجب أن يقوم عليها تنظيم التعاون الاستهلاكى والرقابة عليه ، نوردها فيما يلى :

تنظيم التعاون الاستهلاكى :

١ — **فيما يختص بعناصر التكلفة :** يجب أن تكون التكلفة محل دراسة عملية لدى الجمعيات ، بحيث تؤخذ فى الحسبان نوعيات السلع ، ومدة بقائها تحت التصريف ، وحجم المتوقع بيعه منها ، وأسعار الشراء ، ومصروفات البيع . ولا ريب أن بقاء بعض السلع دون تصريف أو تعرض البعض الآخر للتلف قد يضيف الى التكلفة التسويقية أعباء بأكثر من العناصر العادية . ومن جهة أخرى ، فان المصروفات الادارية والصيانة والتأسيس يجب أن تضاف انصبة منها على تكلفة كل سلعة باعتبارها مصروفات غير مباشرة . كما يعتبر ارتفاع نسبة الفاقد من المآخذ التى يجب أن يتم التحقيق فيها .

٢ — **أسس تقدير الربح :** اذا كانت الدولة تهدف من تحديد أسعار بيع المواد الاستهلاكية الى خفض نفقات المعيشة ، ولم يكن مستوى السعر المحدد ، متفقا مع سعر التكلفة ، بما لا يستبقى للجمعية نصيبها العادل من الربح ، فانه يتعين على الدولة ، تحديد الفرق وسداده للجمعيات بالكامل . انه بدون مراعاة هذا المبدأ وتطبيقه لا يمكن تقييم النشاط التعاونى الاستهلاكى .

٣ — **تنظيم تمويل الجمعيات :** لا ريب أن الأموال الذاتية للجمعيات لا تكفى لتمويلها ، فمن الطبيعى أن تلجأ لمصادر خارجية للتمويل . غير أنه يجب أن تحتسب القروض التى تتناولها الجمعيات على أسس واضحة . فالسلفيات مقابل بضائع مشتراة تحت التصريف ، يجب أن تتناسب معها ويجب الا تتقدم عن بضائع مشتراة بالأجل . فان الشراء بالأجل يعتبر نوعا من التمويل ، يقدمه المورد . كذلك يجب الا تخصم كمبيالات للجمعيات عن مثل هذه البضائع والا فانها سوف تقع فى عسر مالى اذا استحقت الكمبيالة وتعين عليها سداد قيمتها مرتين . ولا بأس من منح الجمعية قروضا على المكشوف بمبالغ بسيطة حتى تعالج بها أية اختناقات عارضة فى السيولة ، ولكن لا يجوز قطعا أن تمنح قروضا تستعين بها على تأسيس فروع جديدة ، فان مصروفات التأسيس تعتبر رأسمالية ، ولا يمكن سدادها الا فى الأمد الطويل .

٤ — **الجهاز الادارى للجمعيات :** يجب أن تكون ادارة الجمعية على مستوى من الكفاية والنزاهة والمسئولية الواضحة ، وفى مقابل ذلك يجب أن تتوافر لها الحرية فى اصدار القرارات فى حدود اختصاصها . المشاهد أن بعض المحافظين يتدخلون فى تعيين العاملين من مستويات غير مقبولة أو بالزيادة عن العدد اللازم . ان هذا التصرف لا يؤدى الى زيادة التكلفة فحسب ، وانما الى اضطراب العمل وتعويقه .

كذلك يجب الاستعانة بالحوافز الايجابية بأن تمنح للعاملين مكافآت تشجيعية بموجب معايير معينة ، كانخفاض نسبة الفاقد ، أو زيادة معدل التصريف ، أو سرعة انجاز الأعمال ، أو قلة شكاوى العملاء . ومن جهة أخرى يجب أن تكون المعاملة الوظيفية لهم على مستوى العاملين بسائر القطاعات فيمنحون مزايا العلاج المجانى والعلاوات المنتظمة التى تناسب مؤهلاتهم ، وتفتح لهم مجالات الترقيات وهكذا .

٥ — **السياسة التسويقية :** يجب أن تقوم السياسة التسويقية لدى الجمعيات على أساس وجود تيار منتظم من السلع المتدفقة ، بحيث يجد العملاء كل ما يلزمهم فى كل وقت من السلع . ولا محل لتناول السلع النادرة ، فهى تخلق أزمات فى التوزيع وتبعث روح المجاملات ، وتخلق السوق السوداء . أنه يتعين للوصول لذلك دراسة معدلات توزيع كل سلعة ومواسمها وأنماطها بكل دقة ، وعندئذ سوف لا يكون هناك فاقد من السلع التالفة أو الراكدة .

ان انتقاء السلع بدقة يعمل على سرعة تصريفها . ويتيح الفرصة للشراء بأفضل الشروط.

الرقابة على التعاون الاستهلاكى

ليس هناك تنظيم دون رقابة ، ونرى فى هذا المجال اتباع ما يلى :

١ ــ **ارتباط أعضاء مجلس الادارة بنشاط الجمعية** ، ان مجلس الادارة يعتبر مجلس مديرين، بمعنى أن يناط بكل عضو الاشراف على قسم معين من النشاط . وأن يشعر بمسئوليته عنه . ويحاسب عليها . وتتحدد له مكافأة نظير الاشراف، وبذلك يتأكد اتصال الأعضاء بنشاط الجمعية وتغدو جلسات المجلس أكثر انتظاما .

٢ ــ **انشاء لجان مراقبة :** وتتألف هذه اللجان من نخبة من أعضاء مجلس الادارة ، ويضم اليهم أحد المسئولين من المختصين بالمحافظة ، وتكون مهمتها متابعة انتظام العمل بالجمعية ، وذلك من خلال مراجعة البيانات الاحصائية عن المبيعات والمراكز المالية والكشوف الجردية ، ويكون لها حق التفتيش العينى ، ثم تعتمد اصدار القرارات فى بعض الشئون قبل عرضها على المجلس . وتجتمع كل أسبوع على الأقل .

٣ ــ **الرقابة الداخلية والتفتيش :** يجب أن تكون هناك هيئة محايدة تقوم بعمليات التفتيش والمراجعة على أعمال الجمعية تشترك المحافظة فى تكوينها . كما يقوم تفتيش مفاجىء على الجمعيات من قبل ادارات مختصة بوزارة التموين ، وكذلك يكون من حق البنوك التى تتعامل معها الجمعية القيام بالجرد على المخزون السلعى والاطلاع على دفاترها .

ومن جهة أخرى يراعى فى انشاء النظام المحاسبى أن يعنى بالرقابة الداخلية للعمليات من خلال التوازن الحسابى والضبط الدفترى . والأفضل أن يطبق النظام المحاسبى الموحد على الجمعيات التى تمارس التعاون الاستهلاكى .

٤ ــ **الرقابة الشعبية :** بما للشعب ــ مساهما ومستهلكا ــ من صلة قوية بالجمعيات فان الرقابة الشعبية على الجمعيات تتم بواسطة لجان مختصة من المجالس الشعبية ، وهى التى تتلقى الشكاوى ان وجدت ، وتقوم بالتحقيق فيها، وكذلك فى تظلمات العاملين . وتقدم تقريرا بما تراه من ملاحظات رقابية الى المجلس الشعبى كل ثلاثة أشهر على الأقل . غير أنه اذا كانت ثمة ملاحظات ذات خطورة معينة ، فانها تقوم بالابلاغ عنها فورا .

الشباب لا سن له :

ليس الشباب مجرد فترة من الحياة ، انه حالة للعقل وسمة للارادة وصفة للخيال وقوة للعواطف وغلبة الشجاعة على التهيب وشهوة المخاطرة على حب الدعة والراحة ، فلا يهرم أى فرد لمجرد انه عاش عددا من السنين ، وانما يهرم بهجره لمثله ، واذا كان مر السنين يغضن الجبين فان فقد الحماس يغضن الروح ، ... والقلق والشك وفقد الثقة بالنفس والخوف واليأس ... هذه هى السنوات الطويلة التى تحنى الرأس وتحطم الروح المتوثبة .

فأنت شاب بقدر ثقتك بنفسك وعجوز بقدر شكوكك ، شاب بقدر ايمانك وعجوز بقدر مخاوفك ، وطالما يستقبل قلبك رسالات الجمال والبهجة والشجاعة والعظمة والقوة من الدنيا ومن الانسان ومن اللانهائية فأنت لا شك فى شبابك .

الحكومة والوزارة فى الدستور الدائم

حسين كامل الأسيوطى

عالج الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ موضوع السلطة التنفيذية والهيئات التى تمارسها ، واختصاصات هـذه الهيئات ، وذلك تحت الفصل الثالث من الباب الخامس الخاص بنظام الحكم .

وينقسم هذا الفصل الى أربعة فروع :

الفرع الأول : رئيس الجمهورية
الفرع الثانى : الحكـومـة
الفرع الثالث : الادارة المحلية
الفرع الرابع : المجالس القومية المتخصصة

وبينما عنى الفرع الأول أساسا بتحديد السلطات التى يباشرها رئيس الجمهورية ، كرئيس للسلطة التنفيذية بالاشتراك مع مجلس الوزراء فيما يختص بوضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها ، نجد أن الفرع الثانى الخاص بالحكومة قد وصفها بأنها الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة ، وأنها تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم — كما

حسين كامل الأسيوطى
وكيل الجهاز المركزى للتنظيم والادارة
سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان اخرهـا « المؤسسة العامة كوحدة قابضة » نشر فى عدد ابريل ١٩٧٢ — العدد الرابع — المجلد الرابع .

نص الدستور فى هذا الفرع على وجود مجلس وزراء وحدد الاختصاصات التى يمارسها هذا المجلس بوجه خاص .

وبهذا يكون الدستور قد وزع مهام السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والحكومة ومجلس الوزراء بأعتباره ضمن تشكيلات الحكومة (فضلا عن الادارة المحلية والمجالس القومية المتخصصة) وهذا يدعونا الى التأمل فيما يعنيه الدستور حين يفرق بين **الحكومة** وبين مجلس **الوزراء**، ويدعونا أيضا الى التساؤل عن العلاقة فيما بين هاتين الهيئتين وبين **الوزارة** التى تكلم عنها الدستور فى عديد من المواد خاصة عند الكلام عن أداء أعضاء الوزارة لليمين الدستورية امام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهام أعمال وظائفهم ، وعن برنامج الوزارة الذى يقدمه رئيس مجلس الوزراء عقب تأليفها ، وعند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب . وكذلك فى صدد الكلام عن استقالة الوزارة عند الخـلاف بينها وبين مجلس الشعب .

المقصود بالحكومة فى دستور سنة ١٩٦٤

اعتبر الدستور المؤقت الصادر فى سنة ١٩٦٤ الحكومة جناحا ثانيا للسلطة التنفيذية الى جوار رئيس الجمهورية ووصفها بأنها الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة وعين تشكيلها بأنها تتكون من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء .. وحدد اختصاصاتها جملة بأنها تتمثل فى تنفيذ السياسة

العـامة للدولة ، وفقـا للقـوانين والقرارات الجمهورية ثم عينها تفصيلا على الوجه المبين فى المادة ١٣٤ وأهمها :

ـــ توجيه وتنسيق ومراجعة أعمال الوزراء(١) والمؤسسات والهيئات العامة .

ـــ اعداد مشروعات القوانين والقرارات .

ـــ اعـداد مشروع الميزانيـة العامة للدولة ومشروع الخطة .

ـــ مراقبـة أعمـال الوزارات والمصـالح والهيئات العامة والمحلية . ولها أن تلغى أو تعدل قراراتها غير الملائمة على الوجه المبين فى القانون .

وقد كان مفهوم اصطلاحى مجلس الوزراء والحكومة بحسب دستور ١٩٦٤ مثار تساؤلات كثيرة ـــ لأن مواد هذا الدسـتور تتكلم عن مجلس الوزراء كما تتكلم عن الحـكومة ، وقد وصفت الحكومة بأنها الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة ، وعرفتها بأنها تتكون من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وخولتها دون مجلس الوزراء اختصاصات محـددة ، وجعلتها دون مجلس الوزراء هى التى تشـترك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسـة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها (م ١١٣) على أن يكون له الحق فى طلب تقـارير من الحكـومة ومن أعضائها (م ١١٥) .

وبينما أعطت مواد الدسـتور للحكومة كل هذا الاهتمام ـــ جاءت اشـارتها الى مجلس الوزراء عابرة ومقتضبة كالقول بأن « رئيس الوزراء يرأس مجلس الوزراء ، وأن لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته » .

ماهو المقصود بالحكومة دستوريا :

يقول فقهاء القانون الدستورى أن اصطلاح الحكومة يمكن أن يأخذ أحد ثلاثة معان مختلفة:

(أ) **المعنى الأول :** ويقصـد به الهيئات العليا الحاكمة التى توجه سياسة الدولة ، وتشمل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية .

(ب) **المعنى الثانى :** أن يقصـد بالحكومة السـلطة التنفيذية وحـدها أى رئيس الدولة والوزراء .

(جـ) **أما المعنى الثالث :** فهو أن يقصـد بالحكومة الوزارة وحدها (٢) .

رأينـا :

وفى اعتقادنا أن مؤدى مقابلة الأحكام الخاصة بالحكومة بالأحكام الخاصة بمجلس الوزراء فى دستور ١٩٦٤ هو القول بأن الحكومة ومجلس الوزراء شيئان مختلفان وليسا مترادفين . أما المقصود بالحكومة فيمكن القول بادىء ذى بدء بأنه هو الوزراء منفردين كل فى حدود اختصاصه . أما اذا اجتمعوا فانهم يتخذون هيئـة مجلس وزراء .

غير أن هذا المعنى قد لا يستتيم مع النص على أن رئيس الوزراء يدير أعمال الحكومة ـــ وان لرئيس الجمهورية أن يطلب تقـارير من **الحكومة** ومن **اعضائها** . وهـذا يميل بنا الى اعطاء اصطلاح الحكومة المدلول الذى يتفق مع المعنى الثالث من المعـانى التى ينصرف اليهـا اصطلاح الحكومة دستوريا ، وهو أنها تعبير عن **الوزارة** ويؤكد ذلك استخدام الدستور لهذا الاصطلاح فى مجال مسئولية الحكومة وأعضائها امام مجلس الامة ـــ وحق هذا المجلس فى سحب الثقة من الحكومة وأعضاء منها (٣) .

ولكن من المتعـذر على أية حال أن يسـتقيم مفهوم واحد لاصطلاح الحكومة فى كل المواضع التى ورد فيها ، فلا بد أن يتعثر أى مفهـوم نتصوره معقولا ، ولا يلبث أن يصطدم بمعنى

---

(١) يدل السياق على أن المقصود هو الوزارات وليس الوزراء .

(٢) عبد الحميد متولى « **القانون الدستورى والانظمـة السياسية** » طبعة سنة ١٩٦٦

(٣) أشار بعض الاساتذة لهذا المعنى اذ قالوا أن الطرف الثانى للسلطة التنفيذية وفقا لدستور ١٩٦٤ هو الوزارة التى أطلق عليها الدستور الحـكومة ـــ محسن خليـل « **النظم السياسية والقانون الدستورى** » الطبعة الثانية صفحة ٨٢٣

مخالف أو بسياق لا يحتمله . ولا نستطرد لنعطى الامثلة على ذلك خشية الاطالة .

وانما الذى يبدو لنا أن هذا الغموض كانت وراءه محاولة لعدم اعطاء مجلس الوزراء كيانا دستوريا ثابتا أو صفة السلطة التى تجتمع وتقرر .

وقد تصور واضعو الدستور انهم يستطيعون الاستعاضة عن « مجلس الوزراء » «بالحكومة» ويصلون بهذا الى نفس الغرض بأن يمارس الوزراء مجتمعين الاختصاصات المعطاة للحكومة دون أن ينتظمهم مجلس وزراء بحيث لايمكن أن يتخذ مجلس الوزراء أية مبادرة أو قرار . ولهذا جاءت الاشارة الى مجلس الوزراء عابرة وخالية من كل معنى أو مضمون (م ١٣١) (١).

ولكن هذا الفهم الذى يقوم على التفرقة بين الحكومة وبين مجلس الوزراء بحسب دستور ١٩٦٤ والذى يتسق مع افتراض الابانة والوضوح فى أحكام الدستور وينزه واضعيه عن استخدام اصطلاحى الحكومة ومجلس الوزراء بمعنى واحد مع التأرجح بينهما من موضع الى آخر بلا ضابط ، لم يمنع من أن يتجه بعض أساتذة القانون الدستورى الى أن اصطلاحى الحكومة ومجلس الوزراء « فى دستور ١٩٦٤ » مترادفان ، واذ تقررت للحكومة اختصاصات فى المادة ١٣٤ فانها وفق هذا الرأى تعتبر اختصاصات لمجلس الوزراء (٢) .

ومع اختلافنا مع هذا الرأى فليس هنا مجال مناقشته ، فضلا عن عدم جدوى ذلك بعد صدور الدستور الدائم .

ومن شأن هذا كله أن يلفتنا الى ظاهرة خطيرة جدا أولى بنا أن نجنب تشريعاتنا وتنظيماتنا الأساسية مثلها ، وهى أن هذه التشريعات أسمى وأثمن من أن نعرضها للغموض أو نترك فيها ثغرات أو نصوغ أحكامها بحيث تكون معانيها موضع لبس أو خفاء .

كما أننا نلاحظ أن أحكام دستور ١٩٦٤ لم تلق الاهتمام الواجب من فقهاء القانون الدستورى وأساتذة الادارة — وكانت شروح فقهاء القانون الدستوى لاحكامه شروحا عابرة وسريعة .

المقصود بالحكومة فى دستور ١٩٧١

سبق أن ذكرنا أن هذا الدستور قد عرف الحكومة بأنها الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة ، وبأنها تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، وهو فى هذا يتفق مع دستور سنة ١٩٦٤ ، ولكن دستور ١٩٧١ على خلاف دستور ١٩٦٤ لم يعين للحكومة سلطات محددة ، بل نقل الاختصاصات التى كانت معطاة لها فى دستور ١٩٦٤ الى مجلس الوزراء (مادة ١٥٦) .

وهنا يبرز التساؤل الذى هو جوهر هذا البحث :

« هل لاصطلاحى الحكومة ومجلس الوزراء فى مفهوم واضعى دستور ١٩٧١ مدلولان مختلفان .. ؟ أم هما شىء واحد .. ؟ ويزيد الأمر تعقيدا أن دستور سنة ١٩٧١ تكلم أيضا عن هيئة ثالثة هى الوزارة ، مما يتعين معه محاولة وضع الحدود الفاصلة بين كل من هذه الهيئات وهى مهمة عسيرة فيما نرى .

تشكيلات الحكومة :

واستكمالا للصورة فيما يتعلق بتشكيل الحكومة كفرع من السلطة التنفيذية فى الدستور

---

(١) كانت التقاليد فى فرنسا مستقرة فى ظل الجمهورية الثالثة والرابعة ، على تخويل رئيس مجلس الوزراء سلطة جمع الوزراء تحت رياسته فى صورة **اجتماع للوزراء** ولا يملك الوزراء فى هذه الصورة من صور الاجتماعات التى لم يرد عليها نص فى دستور ١٩٤٦ ايا من الاختصاصات المخولة لمجلس الوزراء بالدستور « الاساليب الفنية للعمل الحكومى » مجلة العلوم الادارية (عدد ٢ السنة الاولى ، ص ٢١١) وهى صورة عكسية للصورة عندنا فى ظل دستور ١٩٦٤ حيث أعطيت الاختصاصات للحكومة أى للوزراء مجتمعين ولم تعط لمجلس الوزراء . ولكن التجربة الفرنسية تلقى ضوءا على أن ما أعطى من اختصاصات دستورية لهيئة ما لا يجوز أن تمارسه هيئة أخرى ولو كان تشكيلهما واحدا .

(٢) أنظر على سبيل المثال ثروت بدوى « **القانون الدستورى وتطوير الانظمة الدستورية فى مصر** » ، ١٩٧١ ص ٣٦٢ — ٣٦٣ — ٣٦٤ .

الدائم نقول أن الدستور تكلم عن رئيس مجلس الوزراء فذكر أنه يشرف على **أعمال الحكومة** ، كما تكلم عن الوزير ووصفه بأنه الرئيس الادارى الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها .

وبذلك يتبلور الوضع بحسب ظاهر الأحكام الواردة تحت الفرع الثانى من الفصل الثالث الخاص بالحكومة عن **الأحكام** الآتية :

(أ) بحسب حرفية النص تتكون الحكومة من :

* رئيس مجلس الوزراء ونوابه .
* الوزراء ونوابهم .

(ب) تكلم الدستور عن الوزارة فى عدة مواضع كما سبق القول دون أن يحدد مدلولها أو تكوينها .

(ج) رئيس مجلس الوزراء يشرف على اعمال الحكومة . وبحسب النص الصريح الخاص بتكوين الحكومة فان معنى ذلك أن يشرف رئيس **مجلس الوزراء على أعمال نواب رئيس الوزراء** والوزراء ونوابهم .

(د) بالرغم من عدم الاشارة الى مجلس الوزراء كتكوين عضوى ضمن الحكومة ، فقد تعرض الدستور لاختصاصات هذا المجلس ، وذكر أن هذه الاختصاصات هى التى يمارسها المجلس بوجه خاص ، دون أن يكون قد سبق ذلك تحديد لوضع مجلس الوزراء أو تحديد لاختصاصاته **بوجه عام** .

(هـ) الوزير هو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته .

ملاحظات عامة :

ستناقش هذه الأحكام بنفس الترتيب لتوضيح رأينا فى صددها ، ولمحاولة وضع الحد الفاصل بين هذه الهيئات والتنظيمات بما يعطى للمصطلحات التى استخدمها الدستور المعنى المتكامل الذى يتفق مع أهدافه ، ويزيل كل لبس ويرفع أى تعارض أو شبه تعارض .

* واضح مما تقدم — أنه فى الوقت الذى عرف فيه الدستور الحكومة بأنها الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة ، فانه أسبغ هذه الصفة على هيئة أخرى ، وهى مجلس الوزراء ، حين أعطاها اختصاصات ليست فى مجموعها الا مكونات السلطة التنفيذية والادارية العليا فى الدولة .

* وفى الوقت الذى يذكر فيه أن رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم يكونون الحكومة فانه يتكلم عن الوزارة ، فى حين ان الأولى أنهم يكونون الوزارة لا الحكومة .

* ثمة مفارقة بين النص على أن رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور بما يشير الى أنه هو قمة السلطة التنفيذية فى الدولة ، وبين النص على أن الحكومة التى تتكون من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء نوابهم هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا **للدولة** .

رأينا :

.. وفى ظنى أنه يمكن التوفيق بين كل الاعتبارات اذا فسر الدستور على ضوء الافتراضات الآتية :

**** الحكومة :**

هى مجموعة الأجهزة التنفيذية والادارية التى تعمل تحت الاشراف الأعلى لرئيس الجمهورية رأس السلطة التنفيذية والتى يديرها الوزراء كل فيما يخصه . وتأخذ هذه الأجهزة أشكالا تنظيمية عديدة ، منها الوزارات والمصالح والأجهزة المركزية والهيئات العامة والمؤسسات العامة وغيرها — وبذلك يستقيم معنى المادة ١٤٢ حين تعطى لرئيس الجمهورية الحق فى طلب تقارير من **الوزراء** ، وليس من الحكومة كما كان يقول دستور ١٩٦٤ ، ومعنى المادة ١٥٣ التى تعطى رئيس مجلس الوزراء سلطة الاشراف على اعمال **الحكومة** بحيث لا ينصرف هذا الاشراف الى الوزراء أنفسهم .

**** الـوزارة :**

يشـكل رئيس الجمهورية وزارة تعاونه فى ممارسة سلطاته التشريعية مثل اقتراح القوانين أو اصدار قرارات لها قوة القانون وكذلك فى اختصاصاته التنفيذية . فهى تشكيل ذو صفة سياسـية وادارية معا ، وتتكون من رئيس الوزراء ومعاونيه ، وهم عادة من الوزراء — ويجوز أن يعين رئس الجمهورية نوابا لرئيس الوزراء ونوابا للوزراء .

فالوزارة تشـكيل جماعى يمثل السـلطة التنفيذية أمام مجلس الشعب — وتتقدم للمجلس بسياسة تلتزم بها أمامه . وللمجلس ان يقرر مسئوليتها سياسيا فى بعض الأحـوال وهى مسئولية تضامنية ، ولكن استقالة الوزارة لاتكون الا بالشروط والاجراءات المنصوص عليهـا فى الدسـتور .

**** مجلس الوزراء :**

وفى رأينا أن الوزراة عند اجتماعها لممارسة الاختصاصات المخولة لها دستوريا تنعقد فى هيئة يطلق عليها مجلس الوزراء ، ومعروف أن وضع مجلس الوزراء يختلف فى الأنظمة البرلمانية عنه فى الأنظمة الرياسية حيث تكاد سلطات هـذا المجلس تجب سلطات رئيس الدولة فى الأنظمة البرلمانية أو تكون لهذا المجلس اليد العليا فى السلطات التنفيذية . فى حين يكون فى الأنظمة الرياسية هيئة استشارية معاونة لرئيس الدولة ليس لها أى كيان دستورى مثل الحال فى ظل دستور مصر لسنة ١٩٥٦ حيث كان ينص على أن « يضع رئيس الجمهورية السياسة العامة للحكومة بالاشتراك **مع الوزراء وله** أن يجتمع **مع الوزراء فى هيئـة مجلس الوزراء لتبـادل الرأى »** .

وتمشيا مع هذا المنطق فان ذلك الدستور أعتبر الوزراء هـم الجناح الثـانى للسلطـة التنفيذية المقابل لرئيس الجمهورية .

وبالتالى فلم ينشىء أى تنظيم جماعى للحكومة أو للوزارة ، وبالتالى لم يحـدد أية اختصاصات للحكومة كما فعل دسـتور ١٩٦٤ ، أو لمجلس الوزراء كما فعل دستور ١٩٧١ .

ويترتب على الأخذ باقتراحنا بتفسير المقصود بالحكومة بأنها مجموعة الأجهزة التنفيذية التى يديرها الوزراء — ما يأتى :

(ا) ان مجلس الوزراء — وليس الحكومة— يعتبر فى واقع الأمر هو الهيئة التنفيذية والادارية العليا .

(ب) ان هذا المجلس يعتبر الهيئة التنفيذية والادارية العليا **للحكومة** وليس **للدولة** كما جاء فى الدستور —حتى يتمشى ذلك مع وضع رئيس الجمهورية على رأس الدولة بسلطتها التشريعية والتنفيذية ، واختصاصه أصـلا بتولى السلطة التنفيذية فى الدولة .

فاذا عرضـنا للاختصاصـات التى اعطاها الدسـتور لمجلس الوزراء بوجه خاص ، فانه يستوقف النظر كما قلنا أنه لم يحدد اختصاصه العام — قبل التعرض لما يمارسه بوجه خاص — وكان أولى بواضعى الدستور أن يضعوا نصا يعالج اختصاصات مجلس الوزراء بوجه عام. كأن ينص على اختصاصه عموما بمعاونة رئيس الجمهورية فى مبـاشرة سـلطاته التشريعيـة والتنفيذية . أو أن تعتبر الاختصاصات المنصوص عليهـا جامعـة مانعـة بحيث لا يبقى مجال للاجتهاد .

وكما سبق القول فان دستور سنة ١٩٦٤ لم يضع لمجلس الوزراء اختصاصات محددة . وبذا فان المجلس يكون فى رأينا مجلسـا استشاريا لرئيس الجمهورية ،فضلا عن كونه هيئة تنسيق لاعمال الوزارات المختلفة لضمان عدم التعارض. وفى كل الأحوال فلم يكن لمجلس الوزراء أية سلطات ولا يملك اصدار قرارات نافذة .

ومؤدى هذا القول بأن نظام الحكم بحسب دستور ١٩٦٤ لا يعترف بوجود مجلس وزراء **كسلطة قائمة بذاتها تملك اختصاصات نافذة على**

الوجه المفروض فى النظام البرلمانى (١) — الأمر الذى يتفق مع تغليب هـذا الدستور للنظام الرياسى (٢) .

وقد خول دستور ١٩٧١ الاختصاصات التى كانت **للحكومة** وفقا لدستور ١٩٦٤ بوجه عام **لمجلس الوزراء** وهى التى سبق لنا ذكر أهمها — وذلك مع تعديلات قليلة ولكن بعضها لا يخلو من أهمية — مثال ذلك :

١ — كانت **الحكومة** تختص بتوجيه وتنسيق **ومراجعة** أعمال الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة .

فأصبح **مجلس الوزراء** يختص بتوجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات ، فاستبدل لفظ متابعة بلفظ مراجعة — ولاشك فى اختلاف مدلول اللفظين ، لان المراجعة ترتبط بفكرة سلطة الجهة الرياسية فى التعقيب والتعديل والالغاء — ولعل هذا التعبير يتمشى مع عدم وجود مقابل للمادة ١٣٥ من دستور ١٩٦٤ والتى كانت تعطى الحكومة سلطةمراقبة أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمحلية — ولها أن تلغى أو تعدل قراراتها غير الملائمة على الوجه المبين فى القانون .

٢ — لم يوضع فى الدستور الدائم مقابل لنص الدستور الملغى على أن الحكومة تملك تعيين وعزل الموظفين طبقا للقانون — ووفقا لتفسير الحكومة بمعنى الوزارة مجتمعة ، فانه لم يكن لها ، وفقا لهـذا النص ، الا اقتراح تعيين الموظفين الذين يصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية . ولعل السبب فى عدم وجود نص مقابل هو تصور أن هذا يدخل فى عموم النص الوارد على اختصاص مجلس الوزراء باعداد مشروعات القوانين والقرارات أيا كان نوعها .

* * رئيس مجلس الوزراء :

لم يكن نظام الحكم فى دستور ١٩٥٦ يسمح بانشاء منصب رئيس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء ، بل كانت العلاقة بين رئيس الجمهورية وبين الوزراء علاقة مباشرة كما أوضحنا من قبل وفقا لمفاهيم النظام الرياسى الذى لايعترف بأى كيان ذاتى للوزارة أو لمجلس الوزراء حتى يكون لايهما رئيس .

وفى دستور ١٩٦٤ وجدمنصب رئيس الوزراء واختص بان يرأس مجلس الوزراء ويدير أعمال **الحكومة** وتتبعه مباشرة هيئات الرقابة والتفتيش فى الدولة ، واذ كان المفروض أن رياسته لمجلس الوزراء تنحصر فى ادارة أعمال جلساته خاصة ، وأن المجلس وفقا لدستور ١٩٦٤ لم تكن له أية اختصاصات محددة ، فان سلطاته الحقيقية وفقا لهذا الدستور تتوقف على تفسير اصطلاح الحكومة التى أعطى سلطة ادارة أعمالها . هل المقصود بها الوزراء منفردين وبذلك يكون لرئيس الوزراء عليهم سلطة رياسية ؟ أم المقصود هو الأجهزة التنفيذية التى يديرونها وبذلك يكون له التدخل فى أعمال وزاراتهم أم المقصود هو الوزارة — وهنا تكون **ادارة أعمال الوزارة** شيئا غامضا لا يمكن تحديده .

أما فى الدستور الدائم فقد أطلق على هـذا المنصب اسم رئيس مجلس الوزراء وأعطى سلطة **الاشراف** على أعمال الحكومة (م ١٥٣ فقرة أخيرة) وبحسب المعنى الذى اقترحناه لاصطلاح الحكومة فانه يشرف على الأجهزة التنفيذية التى يديرها الوزراء دون أن يكون فى ذلك تأكيد لمعنى سلطته الرياسية على الوزراء

---

(١) عكس هـذا الراى أن مجلس الوزراء كان يمارس اختصاصات فعلية ويملك سلطة التقرير فى غير قليل من الامور — ثروت بدوى — المرجع السابق .

(٢) بالرغم من عدم وجود نص فى دستور ١٩٥٨ على وجودمجلس الوزراء فان رئيس الجمهورية جرى على عقد اجتماعات دورية للوزراء — دون أن يكون لهذا الاجتماع سلطة اتخـاذقرارات معينة مما يجعله من قبيل أساليب العمل ومجرد أداة للتنسيق ، وبالتالى لا يحتاج الى نص فى الدستور — وبالمثلفقد جرى رؤساء الولايات المتحدة رغم مقاومتهم لفكرة نظام لمجلس الوزراء على عقد اجتماعات للوزراء . ومثل هـذا التقليد لا يتنافى مع جوهر النظام الرياسى ما دامت السلطة الفعلية فى يد رئيس الجمهورية — سليمان الطماوى « **مبادىءالقانون الدستورى** » ص ٤١٠

أنفسهم — ولعل المقصود فعلا بصياغة هذه الفقرة هو تجنب اثارة معنى حساس هو مدى خضوع الوزراء لرياسة رئيس مجلس الوزراء — ولعل هذا هو المقصود أيضا بالعدول عن تسمية رئيس الوزراء الى رئيس مجلس الوزراء — مع أن التسمية الاولى هي الأدق في نظرنا ما دامت رياسته غير مقصورة على جلسات مجلس الوزراء ، بل هو رأس وزارة متضامنة في المسئولية لها سياسة جماعية وفكر موحد ، وهو الذي يتكلم باسمها ويعبر عن رأيها ويدافع عن سياستها .

ومن هنا فربما كانت أفضل تسمية هي « رئيس الوزارة » (١) .

* * *

وبعد فربما كانت هذه اجتهادات متواضعة لا تحقق أكثر من اثارة الاهتمام بالموضوع وحث الأساتذة والباحثين على تناوله بما يظهر وجه الحقيقة فيه ، ولعل الاسهام المرتقب من الاساتذة الأجلاء الذين شاركوا في وضع الدستور الدائم أكبر من أي اسهام آخر في هذا المجال — ولعلنا نطالع لهم أو نسمع منهم ما يشفي الغليل وينير الطريق .

كيف تعد نفسك للترقية :

يمكنك أن ترقى الى قمة سلم النجاح الادارى ولا تقل ان هذا يسهل قولا ويصعب عملا فهذا واقع والاداريون الناجحون يستطيعونه ، وهاك بعض الخطوات التي تعاونك في ذلك :

١ — ركز حين تستمع ، ويقول خبراء الحديث ان المستمع المتوسط يستوعب فقط ٥٠٪ مما يقال ، ولكنك تستطيع أن تتفادى الاخطاء واستعادة الحديث وأن يعرف عنك انك لا تحتاج الا أن يقال لك الامر مرة واحدة اذا ما أصغيت باذنيك معا .

٢ — درب نفسك على ايجاد الحلول وكون عادة التعرف على وسائل خفض التكاليف وازالة المعوقات في كل مهمة تعالجها وتأكد أن الحلول قد بحثت بشكل دقة .

٣ — تعرف على أوجه النقص فيك ، ما أوجه القصور في تدريبك ومهاراتك وعلاقاتك مع الغير ؟ وكيف يمكن علاجها ؟

٤ — تعلم وكون لنفسك ذخيرة من المعرفة عن طريق القراءة — في ميدان تخصصك وفي المعلومات العامة ، واكتسب مهارات مرتبطة بالعمل .فمعرفة عملية بالمحاسبة لها قيمة برغم بعدها عن ميدان تخصصك .

٥ — تعرف على عمل رئيسك فهذا ليس فقط يعدك لتكون خلفه الطبيعي حتى يرتفع هو الى أعلى بل كذلك يعاونك على تحسين أدائك اليومي .

---

(١) يلاحظ أن الفقيهين وحيد رأفت ووايت ابراهيم وهما من رواد الفقه الدستوري في مصر قد فضلا استخدام اصطلاح رئيس الوزارة في شرحهما لوضع رئيس الوزراء وسلطاته ومسئولياته « القانون الدستور » — طبعة ١٩٣٧ — ص ٤٨٤ — ٤٨٥

الكفاءة الاقتصادية والإدارية فى تخطيط التنمية

مع الإشارة بصفة خاصة إلى التجربة المصرية

د. سمير سيدهم

يهدف الكاتب فى هذا البحث الى توضيح مفهوم الكفاءة الاقتصادية والكفاءة الادارية ، وتحديد أهميتهما بالنسبة الى تخطيط التنمية الاقتصادية . وقد تناول فى هذا البحث تطبيق هذه النواحى على التخطيط القومى الشامل .

ونقصد بالكفاءة الاقتصادية الكفاءة فى توزيع الموارد الاقتصادية ، وترتبط الكفاءة الادارية ارتباطا وثيقا بالكفاءة الاقتصادية ، وتسهم كل منهما فى رفع درجة كفاءة الاخرى ، وخاصة فى حالة ما اذا قل الاعتماد على جهاز السوق ، كوسيلة اجتماعية ، لتنسيق قرارات وتصرفات الوحدات الاقتصادية داخل الاقتصاد القومى ، كما يتناول البحث التجربة المصرية فى التخطيط القومى ، واهمية دور الكفاءة فيها ، وقياس الكفاءة الاقتصادية مع تطبيق الطريقة المقترحة للقياس على سنوات التخطيط القومى الشامل « ٥٩ / ١٩٦٠ — ٦٩/١٩٧٠ » مع تحليل وتقييم النتائج ، واخيرا يتناول البحث الكفاءة الادارية ، والعوامل المؤثرة فيها خلال نفس الفترة من البحث .

اهمية الكفاءة فى التخطيط الاقتصادى :

يرجع الإهتمام الى موضوع الكفاءة الى طبيعة المشكلة الاقتصادية ذاتها . ففى أى نظام اقتصادى ، تعد الموارد المتاحة ، من طبيعية وبشرية ورأسمالية ، نادرة بالنسبة الى استخداماتها فى اشباع عدد غير محدود من الحاجات الانسانية . ويستدعى ذلك ، بالضرورة، ايجاد الوسائل الملائمة للاقتصاد فى استخدام تلك الموارد . والاقتصاد هنا يعنى « عملية الوصول الى أقصى حد من الكفاءة فى استخدام تلك الموارد » (٢) . ويتيح استخدام الموارد أكفأ استخدام لحصول المجتمع على أقصى حد ممكن من الاشباع طبقا لتفضيلاته . فزيادة الكفاءة فى انتاج سلعة ما تعنى امكانية انتاج نفس القدر من هذه السلعة بموارد أقل ، مما يتيح توجيه الموارد المتوافرة ، فى هذه الحالة ، الى زيادة انتاج نفس هذه السلعة ، أو لانتاج قدر أكبر من سلع أخرى طبقا لتفضيلات المجتمع .

ويعتبر التخطيط الاقتصادى فى جوهره نشاطا تنظيميا يتكون من العناصر التالية : (٣)

(أ) وضع الأهداف ذات الطابع الاقتصادى ، بغرض تنفيذها بواسطة تنسيق وبذل الجهود الاقتصادية والاجتماعية .

د. سمير سيدهم

كبير الاخصائيين بوزارة التخطيط
استاذ زميل زائر ورئيس وحدة الاقتصاد
بقسم الاقتصاد والعلوم السياسية
بالجامعة الأمريكية بالقاهرة

جدول رقم (١)

معامل القيمة المضافة الى قيمة الانتاج المحلى الاجمالى
عن السنوات من ٥٩/٦٠ الى ١٩٦٥/٦٤

القطاعات	٦٠/٥٩	٦١/٦٠	٦٢/٦١	٦٣/٦٢	٦٤/٦٣	٦٥/٦٤	٦٥/٦٤
الزراعة	٦٩,٦	٦٩,١	٦٦,٠	٦٨,٤	٦٩,٦	٧٠,٢	٦٩,٦
الصناعة	٢٣,٦	٢٤,٨	٢٥,٩	٢٤,٩	٢٦,٢	٢٦,٢	٢٩,٨
	٢٠,٥					٢٧,٠	
الكهرباء	٥٣,٣	٥٥,٤	٥٧,٤	٥٨,٢	٥٥,٧	٥٩,١	
التشييد	٤٦,١	٤٤,٠	٥١,٩	٥٠,٣	٤٦,٥	٥١,١	٤١,٨
مجموع القطاعات السلعية	٤٠,١	٤٠,١	٤٠,٠	٤٠,١	٤٠,٨	٤١,٢	٤١,٣
النقل والمواصلات	٦٨,٦	٦٩,٨	٧٢,٩	٧٣,٩	٧٥,٤	٧٥,٥	٧١,٣
التجارة والمال	٧٨,٢	٧٤,٠	٧٨,٧	٧٥,٩	٧٣,٣	٧٢,٥	٩٥,٥
الاسكان	٩٦,١	٩٥,٢	٩٦,٠	٩٥,٧	٩٥,٦	٩٥,٣	٦٤,٣
المرافق العامة	٥٧,٦	٦٠,٢	٥٧,٨	٥٧,٨	٥٧,٦	٥٧,٥	٧٧,٩
الخدمات الأخرى	٧١,٥	٧٣,٣	٧١,٧	٦٥,٦	٦٣,٤	٦٥,٧	٧٠,٣
مجموع قطاعات الخدمات	٧٤,٧	٧٤,٧	٧٥,٦	٧١,٨	٦٩,٩	٧١,٠	٧٤,٥
الاقتصاد القومى	٥٠,٤	٥٠,٨	٥٠,٨	٤٩,٨	٤٩,٩	٥٠,٧	٤٩,٨

حسبت المعاملات فى هذا الجدول على أساس النسب المئوية بين الدخل والانتاج ، من واقع تقديرات الانتاج والدخل بالاسعار الثابتة لسنة الاساس ٥٩/٦٠ ، والمذكورة فى **متابعة وتقييم الخطة الخمسية الاولى** (٦٠/٦١ — ٦٤/١٩٦٥) — الجزء الاول ، وزارة التخطيط (فبراير ١٩٦٦) ص ص ٥ ، ٣٧ .

جدول رقم (٢)

معامل القيمة المضافة / قيمة الانتاج المحلى الاجمالى
عن السنوات من ٦٤/١٩٦٥ الى ٦٩/١٩٧٠

القطاعات	٦٥/٦٤	٦٦/٦٥	٦٧/٦٦	٦٨/٦٧	٦٩/٦٨	٧٠/٦٩
الزراعة	٧١,٨	٦٩,٠	٦٨,٧	٦٨,٩	٦٩,١	٦٩,٣
الصناعة	٢٦,١	٢٤,٩	٢٥,٤	٢٥,٣	٢٤,٩	٢٥,٠
الكهرباء	٥٩,٣	٥٨,٠	٥٧,٩	٦٤,٦	٦٦,٩	٧٣,٣
التشييد	٥١,١	٤٨,٠	٤٨,٣	٤٦,٥	٤٦,٧	٤٤,٦
مجموع القطاعات السلعية	٤٢,٢	٤٠,٣	٤٠,٥	٤٠,٧	٤٠,٢	٤٠,٤
النقل والمواصلات	٧٥,٠	٧٥,٧	٧٦,٢	٦٥,٠	٦٣,١	٦٢,٣
التجارة والمال	٧٢,٤	٧٢,٨	٧٣,٤	٧٣,٧	٧٣,٦	٧٤,٥
الإسكان	٩٤,٩	٩٤,٩	٩٤,٧	٩٤,٥	٩٥,٢	٩٥,١
المرافق العامة	٥٥,٨	٦١,١	٥٧,٣	٥٨,٥	٥٨,٧	٦٠,٠
الخدمات الأخرى	٧٠,٢	٧٦,٢	٦٦,١	٦٨,٧	٦٠,٤	٥٩,٦
مجموع قطاعات الخدمات	٧٣,١	٧٦,٥	٧١,٢	٧٠,٨	٦٦,١	٦٥,٤
الاقتصاد القومى	٥١,٦	٥١,٠	٥٠,٤	٥٠,٠	٤٨,٧	٤٨,٦

حسبت المعاملات المبينة فى هذا الجدول على أساس النسب المئوية بين الدخل والانتاج ، من واقع تقديرات الإنتاج والدخل بالاسعار الثابتة لسنة ٦٤/١٩٦٥ والمذكورة فى **متابعة وتقديم النمو الاقتصادى فى الجمهورية العربية المتحدة ٦٦/١٩٦٧** (اغسطس ١٩٦٨) ص ٣ وذلك بالنسبة لبيانات ٦٤/٦٥ ، ٦٥/٦٦ ، ٦٦/٦٧، **ومتابعة وتقييم خطة السنة ٦٧/١٩٨ (يوليو ١٩٦٩) ص ٦ ، بالنسبة لبيانات ٦٧/٦٨ ، ومتابعة وتقييم النمو الاقتصادى فى السنة ٧٩/٧٠** (مايو ١٩٧١) ص ٣١ بالنسبة لبيانات ٦٨/٦٩ ، ٦٩/٧٠ .

(ب) اختيار الوسائل الاقتصادية الأكثر ملاءمة لتنفيذ الأهداف المحددة .

(جـ) التوفيق بين الأهداف والوسائل ، لتنفيذ اكبر قدر من الأهداف فى حدود الوسائل المتاحة .

وعلى ذلك فان عملية التخطيط تتطلب(١) تحديد الأهداف ، (٢) وضع الخطط (٣) تنفيذ الخطط ومتابعتها . وهذا التصور لطبيعة عملية التخطيط الاقتصادى يجعله ينطبق على أى نظام اقتصادى، وعلى أى نشاط اقتصادى ، وعلى أى مستوى تنظيمى .

فاذا ما أردنا تحديد دور الكفاءة الاقتصادية فى عملية التخطيط الاقتصادى ، وعما اذا كان يعتبر هدفا فى حد ذاته ، أو وسيلة لتحقيق أهداف أخرى ، فان الأمر يتطلب تحديد الأهداف المبتغاة فى المجتمع والعلاقات التى يمكن أن تنشأ فيما بينها ، وكذلك بين الأهداف والوسائل . ففى أى مجتمع ، نجد أن الأهداف التى يسعى المجتمع الى تحقيقها هى دائما أهداف متعددة يمكن أن تتماثل أو تتناسق أو تتعارض فيما بينها (٤) . ويتسبب تعارض الأهداف أو عدم تناسقها فى خلق مشاكل تخطيطية صعبة ، الأمر الذى يستدعى تحديد أولويات لتحقيق الأهداف ، والتنسيق بينها . بالاضافة الى ذلك ، فان بعض المشاكل التخطيطية تنبع من صعوبة أو استحالة تحديد الأهداف رقميا . وأخيرا ، تجدر الاشارة الى وجود ارتباط متبادل بين الأهداف والوسائل . فاختيار الأهداف يؤثر على تحديد الوسائل الكفيلة، بتحقيق هذه الأهداف ، كما أن اختيار الوسائل المتاحة يؤثر على تحديد الأهداف .

ومن بين أهم الأهداف التى تجد تأييدا واسعا بين المذاهب الاقتصادية والنظم الاقتصادية المختلفة ، بسبب مساهمتها فى زيادة رفاهية المجتمع ، نجد الأهداف الرئيسية التالية (٥) :

(أ) التنمية الاقتصادية .

(ب) العدالة فى توزيع الثروة والدخل .

(جـ) الاستقرار فى المستوى العام للدخل والعمالة والأسعار .

(د) الكفاءة فى تخصيص الموارد الاقتصادية .

وبالرغم من أن كلا من هذه الأهداف مرتبط ارتباطا مباشرا برفاهية الفرد والجماعة ، فان الاهمية النسبية لكل منها تختلف من دولة الى أخرى ، ومن زمن الى آخر داخل الدولة الواحدة. ومن الواضح ان الأهمية النسبية لكل من هذه الأهداف فى اية دولة ، تحدد أولوية ترتيبها بالنسبة للاهداف الأخرى . فنجد أن البلاد المتقدمة اقتصاديا قد تضع هدف « الاستقرار فى المستوى العام للدخل والعمالة والأسعار » أو هدف « الكفاءة الاقتصادية » فى المرتبة الأولى من مختلف الأهداف ، بينما تتخذ الدول النامية من « التنمية الاقتصادية » هدفا أساسيا قد يتقدم غيره من الأهداف الأخرى فى درجة الأولوية .

وفى رأينا أن اختيار هدف « الكفاءة فى استخدام الموارد الاقتصادية » لا يتعارض مع غيره من الأهداف الأخرى ، بل ان اختياره كهدف رئيسى ، يحيله فى نفس الوقت الى وسيلة فعالة فى سبيل تحقيق الأهداف الرئيسية الأخرى ، مثل التنمية الاقتصادية والاستقرار الاقتصادى .

التجربة المصرية فى التخطيط القومى وأهمية دور الكفاءة فيها .

منذ قامت الثورة فى يوليو ١٩٥٢ شاهدت البلاد تحولات سريعة وعميقة فى جميع المجالات . فقد تحملت الحكومة مسئوليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، واخذت على عاتقها تنفيذ المشروعات الكبرى ، وارساء قواعد البرامج الضخمة المتعددة ، محاولة جذب الاقتصاد القومى من حالة الركود والتأخر الذى كان يعانيه قبل الثورة ودفعه فى طريق النمو الذاتى .

ويمكن أن تقسم مجهودات التنمية تاريخيا الى مرحلتين : المرحلة الأولى وهى مرحلة التخطيط الجزئى والتى بدات منذ قيام الثورة حتى ١٩٦٠ . وفى هذه المرحلة وضعت ونفذت خطط جزئية أو برامجقطاعية ومشروعات كبرى، والمرحلةالثانية، وهى مرحلة التخطيط القومى الشامل ، بدات منذ يوليو ١٩٦٠ بوضع خطة قومية شاملة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

تهدف الى مضاعفة الدخل القومى كل عشر سنوات والعدالة فى توزيع الثروة والدخل (٦) .

وقد قسمت الخطة الى خطتين متوسطتى الأجل، نفذت الأولى منهما فى السنوات من ٦٠/١٩٦١ حتى ٦٤/١٩٦٥ . أما السنوات الخمس التالية فلم تصدر لها خطة تفصيلية ، وأعدت بدلا منها خطة أخرى تغطى سبع سنوات لم تصدر أيضا ، وفى نهاية عام ١٩٦٦ أعدت خطة انجاز ثلاثية تغطى السنوات المتبقية من الفترة الثانية للخطة العشرية والتى كان يعد خلالها خطط سنوية (٧) .

ومما لا شك فيه أن التغيرات الهيكلية ، وحجم مجهودات التنمية ، وتعقد السياسات الاقتصادية، تجعل استخدام اسلوب التخطيط القومى الشامل أمراضروريا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . فان هذا الأسلوب يتيح اختيار الأهداف المحددة بوضوح وانسب الوسائل ، لتحقيق الأهداف المحددة ، بما يتناسب مع الهيكل الاقتصادى للدولة .

ويبدو أن هدف الكفاءة قد أحتل مكانة أقل ، بالمقارنة بالمكانة التى تحتلها الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الأخرى فى التخطيط القومى ، مثل التنمية الاقتصادية والعدالة فى توزيع الثروة والدخل . فلا نجد فى الخطط القومية ذكرا لهدف الكفاءة الاقتصادية كأحد الأهداف الرئيسية ، كما أن الموارد المخصصة لزيادة هذه الكفاءة غير موضحة بالاطار العام للخطط ، كتوجيه بعض الموارد لاستحداث واستخدام الأساليب التكنولوجية الحديثة التى تسهم فى رفع الكفاءة الاقتصادية ، مثلما نجده فى بعض خطط البلاد الأخرى ، مثل الاتحاد السوفيتى والهند .

ولا يعنى ذلك أن هدف الكفاءة كان خافيا عن أذهان المسئولين ، فكثير من التصريحات تشير الى ضرورة القضاء على الاسراف ، والاقتصاد فى استخدام الموارد ، وتحسين مستوى الأداء ، كما أن كثيرا من الاجراءات التى أتخذت ، وخاصة فى السنوات الأخيرة ، تعتبر خطوات ايجابية على الطريق الصحيح لرفع مستوى الكفاءة .

قياس الكفاءة الاقتصادية وتطبيقها على الاقتصاد القومى :

ان محاولة قياس وتحديد مستوى الكفاءة الاقتصادية ، وتطورها تفصيليا خلال سنوات خطط التنمية تتطلب دراسة تفصيلية تتضمن ، فيما تتضمنه ، تطور الكفاية الانتاجية لكل عامل من عوامل الانتاج بأنواعه المختلفة ، المعاملات الفنية لانتاج السلع المختلفة، كفاءة البرامج الاستثمارية والمشروعات ، وذلك على مختلف المستويات التنظيمية ، ابتداء من الوحدة الانتاجية حتى مستوى الاقتصاد القومى . وبطبيعة الحال ، ان هذا الأسلوب الشامل التفصيلى يخرج عن نطاق هذا المقام . وبدلا من ذلك فاننا نلجأ فى بحثنا هذا الى مدخل آخر بتحديد مدى التطور الذى طرأ على الكفاية الانتاجية فى استخدام الموارد من السلع الوسيطة على مستوى الاقتصاد القومى ككل ، وكذلك على مستوى القطاعات الاقتصادية الرئيسية ، وعلى الرغم من أن النتائج التى نحصل عليها باتباع هذه الطريقة لا يمكن اعتبارها قاطعة أو نهائية، الا أنه يمكن اتخاذها كمؤشر عام يوضح نمو « الكفاءة » أو تدهورها بصفة اجمالية .

وباعتبار أن تطور معاملات القيمة المضافة / قيمة الانتاج المحلى الاجمالى مؤشرا لنمو أو تدهور الكفاءة الاقتصادية ، كما ذكرنا سابقا ، فانه يمكن استخلاص التالى من الجدولين السابقين رقم (١) ورقم (٢) .

اذ أنه بالنسبة للخطة الخمسية الأولى ٦٠/١٩٦١ — ٦٤/١٩٦٥ ، يتضح ، بمقارنة المعامل الخاص بخطة السنة الأخيرة ٦٤/١٩٦٥ بمعامل سنة الأساس ، اتجاه الكفاءة الاقتصادية نحو الهبوط بالنسبة للاقتصاد القومى ، ومجموع قطاع الخدمات وخاصة فى الاسكان . أما بالنسبة للمعامل الخاص بمجموع القطاعات السلعية ، فنتجه الكفاءة الاقتصادية الى الارتفاع بدرجة بسيطة ، ويرجع ذلك الى زيادة كبيرة فى معامل قطاع الصناعة والكهرباء ، يقابلها انخفاض فى معامل قطاع التشييد ، مع ثبات معامل قطاع الزراعة .

٢ ــ أما المعاملات المستخلصة من المحقق فعلا خلال سنوات الخطة الخمسية الأولى ، فنلاحظ ، بالنسبة للاقتصاد القومى ، ارتفاعا ضئيلا بحوالى ٣ر٪ فى بعض السنوات، وانخفاضا فى السنوات الأخرى ، كما أنه فى السنة الأخيرة ١٩٦٥/٦٤ ارتفع المعامل عما كان متوقعا لهذهالسنة بنفسالنسبةالسابقة . فىهذا التذبذب الواضح والنمو المتواضع فى الكفاءة فى بعض السنوات قد تأثر هذا المعامل بصورة واضحة بنقص الكفاءة فى مجموع قطاعات الخدمات ، وقد قللمن تدهور المستوى العام لكفاءة الاقتصاد القومى تحسن جزئى فى مستوى الكفاءة فى مجموع القطاعات السلعية فى السنتين الاخيرتين من الخطة بعد ثبات الكفاءة خلال السنوات الثلاث الأولى عند نفس مستوى سنة الأساس .

الا أنه فى السنوات الخمس التالية ١٩٦٦/٦٥ ــ ١٩٧٠/٦٩ نلاحظ تدهورا ملحوظا فى مستوى الكفاءة فى الاقتصاد القومى ككل ، وفى مجموعى القطاعات السلعية والخدمية .

٣ ــ بالنسبة للقطاعات السلعية : نلاحظ ارتفاعا فى مستوى الكفاءة خلال سنوات الخطة الخمسية الأولى (١٩٦١/٦٠ ــ ١٩٦٥/٦٤) فى قطاعات الصناعة والكهرباء ، الا انها لم تتجاوز ما كان مقدرا لها فى السنة الأخيرة . أما فى السنوات الخمس التالية (١٩٦٦/٦٥ ١٩٧٠/٦٩) فتغير الاتجاه نحو الهبوط فى قطاع الصناعة ، بينما استمر فى الارتفاع فى قطاع الكهرباء . وفى قطاع التشييد ، كان الارتفاع فى مستوى الكفاءة واضحا خلال سنوات الخطة الخمسية الأولى ، كما كان الهبوط واضحا فى هذا المستوى خلال السنوات الخمس التالية ، وفى قطاع الزراعة لم يكن متوقعا أن يرتفع مستوى الكفاءة فى السنة الأخيرة من الخطة الخمسية الأولى عن مستواها فى سنة الأساس . الا أن المستوى المحقق فعلا كان أقل من مستوى سنة الأساس (فيما عدا السنتين الأخيرتين من الخطة) كذلك كان الحال بالنسبة للسنوات الخمس التالية .

٤ ــ أما بالنسبة لقطاعات الخدمات فنجد خلال سنوات الخطة الخمسية الأولى ثبات أو تدهور مستوى الكفاءة بالنسبة لسنة الأساس ١٩٦٥/٦٤ (فيما عدا قطاع النقل والمواصلات)، ولم يصل الى المستوى المتوقع له فى السنة الأخيرة (الا بالنسبة لقطاع النقل والمواصلات) .

كما نلاحظ أنه فى السنوات الخمس التالية كان الارتفاع واضحا فى مستوى الكفاءة فى قطاع المرافق العامة وضئيلا فى قطاعى التجارة والمال، والاسكان ، بينما اتجه مستوى الكفاءة الى الانخفاض فى القطاعات الأخرى .

وبوجه عام يمكن أن نخلص من التحليل السابق الى ما يلى :

(أ) ان الارتفاع بمستوى الكفاءة الاقتصادية فى تخصيص الموارد لم يؤخذ فى الاعتبار بدرجة كافية فى الخطة الخمسية الأولى . فيما عدا القليل من القطاعات ، كان مستوى الكفاءة المقدر للسنة الأخيرة من الخطة يتساوى مع ، أو يقل عن مستوى الكفاءة فى سنة الأساس .

(ب) ان مستوى الكفاءة المحقق كان يتذبذب صعودا وهبوطا خلال سنوات الخطة الخمسية الأولى . وهذا المستوى ، ولو أنه ارتفع فى السنة الأخيرة عن المستوى المقدر لهذه السنة بالخطة ، وكذلك عن مستوى سنة الأساس ، فى معظم القطاعات السلعية ، الا ان الأمر كان على خلاف ذلك فى قطاعات الخدمات .

(جـ) ان الاتجاه التصاعدى فى مستوى الكفاءة الملاحظ فى بعض القطاعات السلعية ، وفى احدى قطاعات الخدمات (النقل والمواصلات) فى خلال سنوات الخطة الخمسية الاولى ، أصبح اتجاها تنازليا بالنسبة للاقتصاد القومى ككل ، وبالنسبة لمعظم القطاعات (فيما عدا قطاعى الكهرباء والتجارة والمال) فى السنوات الخمس التالية للخطة الخمسية الأولى .

ويبدو أن مستوى الكفاءة الاقتصادية فى تخصيص الموارد خلال الخطة الخمسية الاولى، والفترة الخمسية التالية قد تأثر بعدة عوامل منها :

١ — وضع وتنفيذ البرامج الاستثمارية :

ان خطط التنمية الموضوعة ، يمكن اعتبارها أساسا برامج استثمارية . كما أن هذه البرامج يمكن اعتبارها تجميعا للمشروعات المقترحة .

ويبدو أنه لم يتم ، فى بعض الأحيان ، تطبيق معايير استثمارية Investment criteria موحدة ومتناسقة لتقييمهذه المشروعات اقتصاديا عند اقتراحها ، أو عند تجميعها فى اطار البرامج الاستثمارية . ولقد أثر ذلك على النواحى الاخرى من الخطط القومية ، ومنها الانتاج والقيمة المضافة ، حيث أن الخطة ككل ، وبرغم أنها وضعت فى اطار متناسق ، فقد كانت ترتكز أساسا على مقترحات المشروعات الاستثمارية كما أنه عند تنفيذ هذه المشروعات ، اندفعت بعض القطاعات ، وتأخر البعض الآخر فى التنفيذ ، مما أوجد حالة من عدم التنسيق والتكامل . وبالاضافة الى ذلك ، فان حرب يونيو ١٩٦٧ كانت لهاآثارها على تخطيط وتنفيذ المشروعات الاستثمارية فى الفترة التالية للخطة الخمسية الأولى . الا أنه مما خفف من حدة هذا الاثر ان بعض الاراضى المستصلحة والمشروعات الصناعية التى لم تعط انتاجا كاملا فى سنوات الخطة الخمسية الأولى ، بدات تعطى عائدا اكبر فى السنوات التالية لهذه الخطة .

ونرى أنه عند تقييم المشروعات مراعاة بعض الاعتبارات الهامة ، ومنها وجوب تطبيق أسلوب موحد لتقييم المشروعات من حيث التكاليف والعائد ، كلما أمكن ذلك ، حتى يتسنى اعداد اطار الخطة على أساس موحد ، كما يجب أن تحدد المشروعات فى ضوء الاطار العام للخطة ، وان توضع الاجراءات الكفيلة بتنفيذ المشروعات طبقا للخطط الموضوعة .

ونلاحظ أيضا أنهعند اعداد وتنفيذ المشروعات الاستثمارية لا يوجد ما يدل على أن الاهتمام الكافى قد أعطى المشكلة الموقع الأمثل للمشروع وذلك لخفض نفقات النقل ، ولتعظيم الانتاج فى كل منطقة جغرافية .فلم تتضمن الخطط توازنات مكانية locationbalances وهى توازنات ضرورية لتحقيق التوزيع الامثل للمشروعات ، مما يتيح التوافق بين أهداف الانتاج وبين عوامل الانتاج المتاحة فى كل منطقة .

والمشاهد فعلا هو استمرار تركيز المشروعات ، وخاصة الصناعية منها ، حول المدن الكبرى ،ومن المعروف أنه يمكن الاستفادة من الوفورات الخارجية عندما تتركز المشروعات فى منطقة ما ، الا أن استمرار التركيز بعد الوصول الى الحد الأمثل يؤدى الى خلق العوائق وتفاقم المشاكل ، مما يجعل النفقات الاجتماعية Social benefits تفوق المزايا الاجتماعية Shortage economy لهذه المشروعات .

كفاءة نظام الثمن

ان نظام الثمن الكفء يجب أن يعكس « النفقة الاجتماعية » (والندرة ، فى الزمن القصير) لمختلف وسائل الانتاج ، والأهمية الاجتماعية لمختلف السلع . (٨) ونظام الثمن له ارتباط وثيق بمشكلة الكفاءة الاقتصادية . فكلما كانت الأسعار تعكس الندرة النسبية الحقيقية للسلع او الانتاجية الحدية لعناصر الانتاج ، أمكن الاسترشاد بها فى توجيه هذه العناصر على الوجه الامثل .

ونظام الثمن فى مصر ، وخاصة منذ بدء التخطيط القومى الشامل ، مزيج من الأسعار المحددة اداريا ، والأسعار المحددة عن طريق تفاعل قوى العرض والطلب فى السوق ، الا أنه يغلب تسعيرمعظم السلع والخدمات وعناصر الانتاج ،اداريا . ويتحكم الجهاز الادارى للحكومة فى الأسعار أما بتحديدها مباشرة ، أو بطريقة غير مباشرة بواسطة تحديد هذا من الربح . هذا بالاضافة الى اخضاع بعض السلع الاستهلاكية الضرورية ، مثل السكر والزيت ، لنظام البطاقات التموينية .

وقد لوحظ عدم سلامة نظام التسعير فيما يتعلق بتوازن العرض والطلب على السلع المنتجة محليا . (٩) فعندما تختلف الأسعار المحددة عن الأسعار التوازنية ينعكس ذلك فى ايجاد فجوة

بين العرض والطلب ، فيتراكم المخزون من السلع عندما تكون الأسعار المحددة أعلى من الأسعار التوازنية ، كما يحدث نقص فى المعروض من السلع وتطغى أسعار السوق السوداء ،فى حالة ما اذا كانت الأسعار المحددة اقل من الأسعار التوازنية . ونلاحظ أن السياسة السعرية التى تهدف الى نمو الارباح الحتكارية أو تخفيض نفقة المعيشة عن طريق تثبيت الأسعار عند مشتريات أقل من الأسعار التوازنية تخلق اقتصادا يعانى من النقص أو العجز ؟ Shortage economy

« بعدم احتوائه على قوى ذاتية تمنع صوت العجز » (١٠) .

من الواضح أن مثل هذا النظام فى التسعير لا يتيح أسلوبا أمثل للاسترشاد به فى توزيع الموارد ، سواء بالنسبة للمنتجين أو بالنسبة للقائمين بالتخطيط المركزى . ومما لا شك فيه أن جهاز تخطيط الأسعار الذى أنشىء بوزارة التخطيط فى عام ١٩٧١ سيكون له دور فعال فى القضاء على كثير من هذه المشاكل ، حيث ان مهمة هذا الجهاز هى « اقتراح السياسات السعرية المناسبة لتخطيط التنمية الاقتصادية والتى تحقق أهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتعمل على رفع الكفاءة الاقتصادية(١١) » .

الكفاءة الادارية :

تعتبر الكفاءة الادارية عنصرا حيويا لنجاح خطط التنمية ، وخاصة اذا كان الاعتماد أساسا على الادارة كوسيلة اجتماعية للتنسيق الاقتصادى ، كما هو الحال فى مصر . « وتعتبر الادارة ذات كفاءة عالية كلما امكنها تحقيق الأهداف بأقل تكلفة ممكنة » (١٢) .

واذا ما اتخذنا من الانجازات المحققة خلال سنوات الخطة مؤشرا عاما على مدى الكفاءة الادارية على مستوى الاقتصاد القومى ، لأمكن الحكم بأن الادارة ، كانت بوجه عام ذات كفاءة عالية . فقد ارتفع الدخل المحلى خلال هذه السنوات بمعدل متوسط سنوى قدره ٥ر٦ ٪ ويعتبر هذا المعدل عاليا بالمقارنة بمعدلات النمو فى الدول النامية ، والتى لم تتجاوز ٣ ـــ ٤ ٪ (١٢) . (١٣) . أما اذا قارنا ما تحقق من دخل محلى بالمستهدف ، فاننا نجد أنه تحققت نسبة ٨٦ ٪ فقط من الزيادة المستهدفة لهذا الدخل . (١٤) وبالرغم من أن زيادة الدخل القومى المستهدفة لم تتحقق كاملا ، فأن هذه النسبة المحققة تعتبر مشرفة للغاية لعنصر الادارة ، وخاصة حينما نتذكر أن التخطيط القومى الشامل كان حينذاك، أول محاولة من نوعها فى البلاد ، وحينما نتذكر أيضا المشاكل والمصاعب التى واجهت الخطة بوجه عام ، والتى واجهت الادارة على كافة المستويات على وجه خاص . كما ان استمرار نمو الدخل المحلى ، سنة بعد أخرى فى السنوات الخمس التالية للخطة ، ولو بمعدلات متواضعة، بالرغم من السياسة الانكماشية بعد سنة ١٩٦٥ حتى حرب يونيو ١٩٦٧ ، ثم ما تلا ذلك من اعداد خطط سنوية تتسم بالاحتياط حتى منتصف ١٩٦٨ حين بدأ التوسع النسبى ، (١٥) لدليل على مدى كفاءة الادارة .

الا أنه بالرغم من هذه الانجازات ، كان هناك العديد من العوامل التى اثرت تأثيرا عكسيا على الكفاءة الادارية ، والتى اثرت بالتالى على الانجازات المحققة منذ بدء الخطة الخمسية الأولى وحتى الآن . وقد اتخذت اجراءات عديدة للقضاء على تلك العوامل . ومن هذه العوامل مثلا ، عدم وضوح الأهداف ، وعدم كفاءة التنظيم وتعدد أجهزة الرقابة .

فمن الطبيعى أن يؤدى عدم تحديد الأهداف والمسئوليات والالتزامات بطريقة واضحة بالنسبة لكل وحدة ادارية وانتاجية وبالنسبة لكل موظف الى عدم تحقيق الأهداف كاملة . ومما يسهم أيضا فى عدم تنفيذ الأهداف بالكامل، مالوحظ من استمرار « الخوف من ممارسة حرية التصرف حتى فى الحالات التى تجيزها اللوائح . . بالاضافة الى الأحجام أو التراخى فى تفويض السلطة من خلال التدرج الهرمى » . (١٦)

وفضلا عن ذلك فان استمرار المركزية فى الادارة يؤثر ، فى كثير من الأحوال ، فى كفاءة التنظيم ، ومدى تحقيق الأهداف المبتغاة . ففى نطاق الادارة الحكومية مثلا ، نجد أن تجربة الادارة المحلية التى بدأت فى سنة ١٩٦٠ « لم تحقق جميع الأهداف التى دعت اليها لأسباب عديدة ، من بينها ، وفى مقدمتها ، نظام هذه الادارة على ادنى مستوياته فى القرية والمدينة . فلم يكن لهذا المستوى دور أساسى فى التخطيط ، وفى تحقيق المشاركة الشعبية التى هى عدة التخطيط السليم ..... وعدم وضوح الصلة بين الأجهزة التنفيذية على هذا المستوى والهيئات والمنظمات والتشكيلات الشعبية القائمة فيه ، الأمر الذى دعا الى ضرورة اعادة النظر فى كيفية خلق الجهاز الشعبى الأمثل ... » (١٧) والذى تبلور أخيرا فى صورة المجالس الشعبية .

كما لوحظ أن تنظيم القطاع العام (المكون من قطاع الأعمال العام وقطاع الادارة الحكومية) لم يكن تنظيما شاملا مثاليا فى جميع الأحوال، نتيجة لتداخل المسئوليات للوحدات المختلفة ، وبسبب التعقيدات الادارية ، والالتزام باتباع الأساليب البيروقراطية ، وعدم تطبيق معدلات الأداء .(١٨) هذا فضلا عن تعدد أجهزة الرقابة، سواء على المستوى الوظيفى التى تتولى الرقابة داخل الأجهزة التنفيذية والتى تقوم بها أجهزة متخصصة ، أو على المستوى الشعبى ، كما لوحظ عدم التنسيق بينها، وتضارب اختصاصاتها فى بعض الأحيان ،مما يؤثر على الكفاءة الادارية. « ونظرا لتعدد أجهزة الادارة ، وتغير مفهوم الرقابة من جهاز رقابى الى آخر ، فانه ينبغى تحديد مهمة الرقابة على أساس أن تهدف الرقابة الى الوصول الى تقييم انتاجية التنفيذ، وألا يقتصر عملها على الارتباط بشكليات التنفيذ ، وأن تكون وسيلة لضمان سلامة التصرف فى الأموال العامة ، وأن يكون أسلوب الرقابة قائما على مقاييس وأسس موضوعية ، وأن توضع اختصاصات واضحة لكل جهاز من أجهزة الرقابة لضمان عدم تدخل الاختصاصات بينها ، مما يؤدى الى تكرار عملية الرقابة على الموضوع الواحد من زاوية التخصص الواحد . » (١٩)

وقد تصدى برنامج الاصلاح الاقتصادى والمالى لكثير من المشاكل التى تجابه القطاع العام ، عن طريق تحديد معالم الهيكل التنظيمى للنشاط الادارى والاقتصادى ، مما استلزم اعادة النظر فى أوضاع بعض الأجهزة ،ومراجعة اختصاصاتها ، وتحديد أوجه نشاطها ، كما تطلب أيضا ضرورة تحديد الأهداف بوضوح ، وتحديد المركز المالى للوحدة الاقتصادية ،وتنظيم المحاسبة بالموازنات على أسس تجارية ، والقيام بدراسات علمية لدراسة أسس التشغيل الاقتصادى . (٢٠)

خاتمة

لم يحظ هدف رفع الكفاءة الاقتصادية والادارية بالقدر الكافى من الاهتمام ،مثل غيره من الأهداف، مما كان له آثاره السلبية فى تحقيق أهداف خطط التنمية . وبالرغم من الاجراءات التى اتخذت فى الآونة الأخيرة من اعادة تنظيم وحدات الاقتصاد القومى ، والتوسع فى برامج التدريب لرفع الكفاية الانتاجية للعمل ، والقضاء على مظاهر الاسراف ، فان الامر يستلزم ، عند اعداد الخطط القادمة ، مزيدا من الاهتمام برفع مستوى الكفاءة ، وخاصة أن المرحلة القادمة تتطلب تعبئة جميع الموارد ، واستخدامها على الوجه الامثل لتحقيق النصر فى المعركة ، ولتحقيق مستوى معيشى أعلى . ويقتضى الأمر ، فى هذا المجال ، تحديد أهداف محددة لرفع الكفاءة الاقتصادية والادارية فى الخطط القادمة ، على مختلف المستويات التنظيمية ، ابتداء من مستوى الوحدة حتى مستوى الاقتصاد القومى . الا انه يجب الأخذ فى الاعتبار أن مجرد وجود خطة لا يعنى نجاحها تلقائيا . فلا يكفى أن توضع الخطة على أسس علمية سليمة ، بل يجب أن يتم تنفيذها على أكمل وجه ، حتى يمكن مواجهة معارك التنمية والحرب بأعلى مستوى ممكن من الكفاءة .

المراجـــع

(١) أنظر الجزء الخاص بالادارة المركزية ودورها فى تنسيقالقرارات .

Dahl, R.A. and C.E. Lindblom, **Politics Economics, and Welfare.** New York, Harper and Row Publishers, 1963, pp. 227-270.

(٢) أنظر المرجع السابق ، ص ٤٠

Ibid., p. 40

(٣) أنظر

Fedorowicz, Z., 'Systems of Planning in a Socialist Economy", Cairo Institute of National Planning, **Memo** No. 505, November 1964, p. 1.

(٤) أنظر

Johr, W.A., and H.W. Sinber, **The Role of the Economist as Official Advisor,** London, George Allen and Unwin Ltd, (1955), p. 116.

(٥) أنظر

Elliott, J.E., "Economic Systems and National Planning", Los Angeles University, Southern California, 1964, (memiographed), p. 4.

(٦) أنظر لجنة التخطيط القومى ، **اطار الخطة العـامةللتنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنوات الخمس** ، يوليو ١٩٦٠ — يونيو ١٩٦٥ .

(٧) أنظر

Hansen, B. "Planning and Economic Development in the United Arab Republic (Egypt), 1960-1965", in **Egypt since the Revolution,** edited by P.J. Vatikiotis, London, George Allen & Unwin Ltd., 1968, pp. 10-11.

(٨) أنظر

Lange, O., **Economic Development, Planning and International Co-operation,** New York, Monthly Review Press 1963, p. 25.

(٩) أنظر

Hansen, B., and G. Marzouk, **Development and Economic Policy in the U.A.R. (Egypt),** Amsterdam, North-Holland Publishing Company 1965, p. 287.

(١٠) أنظر

Ibid., p. 284.

(١١) قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٠١٧ لسنة ١٩٧١ بانشاءجهاز تخطيط الاسعار .

(١٢) أنظر :

Coontz, H., and C.O. Donnel, **Principles of Management,** New York, McGraw-Hill, 1957, p. 67.

(١٣) وزارة التخطيط ، **متابعة وتقييم الخطة الخمسية الاولى** (١٩٦١/٦٠ — ١٩٦٥/٦٤) ، الجزء الاول ، فبراير ١٩٦٦ ، ص ٣٦

(١٤) المرجع السابق ، ص ٣٣

(١٥) أحمد عبد الغفار « علم المستقبل والتخطيط الطويل » **مجلة الادارة** ، المجلد الثانى ، العدد الرابع ، أبريل ١٩٧٠، ص ٧ — ٨

(١٦) أنظر :

Sharp, W.A., "Bureaucracy and Politics — Egyptian Model," W.S. Siffin (ed.), **Towards the Comparative Study of Public Administration,** Bloomington, Indiana University Press, 1957, p. 160.

(١٧) **مؤتمر القادة الاداريين لبحث مشاكل تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية : زيادة فاعلية الادارة المحلية فى تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية** ، ١٩٦٧ ، ص ٢٨ .

(١٨) « توصيات مؤتمر الادارة » المنعقد فى القاهرة فى ٢٦—١٩٦٥/١٠/٢٨ ، **برنامج العمل التنفيذى للمرحلة الجديدة** ص ٧٤ — ٧٥

(١٩) **مؤتمر القادة الاداريين ... المرجع السابق** ، ص ٩٠

(٢٠) د. عبد العزيز حجازى « الاصلاح المالى والاقتصادى » **اطار الاصلاح** ، ملحق الاهرام الاقتصادى ، ١٩٦٨/٧/١ ، ص ٥ — ٢١ .

الادارة العامة والبيئة السياسية

تعمل الادارة العامة من مجال سياسى اذ تتأثر قدرتها على القيام بدورها فى عملية التنمية الى درجة كبيرة بالبيئة السياسية التى تعمل فيها . وتلعب المؤسسات والعمليات السياسية الدور الحاسم فى تحديد الأهداف السياسية وتعيين أولوياتها وفى اقرار القيم المختارة وتخصيص الموارد وكذلك فى ابتكار الوسائل لتنفيذ السياسات القومية وتزويد الادارة العامة بالتوجيه اللازم والموارد الضرورية . كما أن هذه المؤسسات تعد الاساليب التفصيلية التى تحقق بها الاهداف السياسية مثل المشاركة الديموقراطية فى التنمية القومية وتكافؤ الفرص وعلى ذلك فان الديناميكية السياسية عامل ضخم يؤثر فى القرارات الادارية للحكومة . وكثيرا ما تحدث الاصلاحات الادارية استجابة لتغيرات سياسية كبرى مثل اقرار دستور جديد أو استيلاء نظام جديد على السلطة أو اصدار قوانين جديدة تدخل تغييرات هيكلية على النظام الاقتصادى والاجتماعى.

وعلى الادارة العامة حتى تعمل بفاعلية الا تكتفى بالتجاوب مع البيئة السياسية بل واجبها أيضا أن تحصل على تعضيد القيادة السياسية . اذ لا ترتفع القدرات الادارية الا اذا أدرك القادة السياسيون الحاجة اليها وقدموا التوجيه المستمر والموارد اللازمة لازدهارها .

من تقرير سكرتير عام الامم المتحدة عن أهداف وبرامج الادارة العامة فى عقد التنمية الثانى — وثيقة الامم المتحدة رقم ST/TAO/M/57 ص ٣٩ .

نحو تطوير أسلوب العمل فى مجلس الشعب
فى ظل دستور مصر الدائم

د. حاتم لبيب جبر

توجد ظاهرة دستورية تسود معظم دول العالم فى هذا العصر ، وتتلخص فى اضمحلال أهمية السلطة التشريعية فى مواجهة « الادارة » التى يتعاظم دورها كقوة مؤثرة ضمن اجهزة هذه الدول ، وفى عجز البرلمانات عن التكيف مع مقتضيات العصر ، وعن مجاراة الادارة التى تعمل باستمرار على تطوير اسلوب عملها بما يتفق ومتطلبات التطور العلمى والتكنولوجى الهائل الذى نلمسه فى حياتنا ، حتى أن بعض فقهاء القانون العام أصبحوا يتحدثون عن « أزمة النظام البرلمانى العالمية فى القرن العشرين » .

كذلك فان دور الدولة ومسئولياتها فى توجيه الحياة الاقتصادية والاجتماعية يتزايد باستمرار ، لان الدولة لم تعد تقتصر على القيام بالمهام التقليدية المتعلقة بضمان اقامة العدالة والسهر على الامن والنظام ، وانما أصبحت الدولة تتحمل ـــ وأيا كان المبدأ الذين تدين به ـــ أعباء جديدة حيوية ، وتتدخل فى مختلف المجالات بهدف تحقيق الرخاء والعدالة لمواطنيها .

وبطبيعة الحال فان العبء الاكبر فى هذا المجال يقع على « الادارة » التى تتسع سلطاتها بالتدريج على حساب غيرها من اجهزة الدولة .

ان الأساليب التى تتبعها الادارة واعتمادها فى البحث واتخاذ القرارات على موظفين فنيين ذوى تخصصات عالية ، وعلى وسائل عمل حديثة تتناسب مع مسئولياتها الجديدة وما يشوب الحياة العصرية من تعقيد ، كل ذلك جعل مهمة رقابة السلطة التشريعية للادارة مهمة صعبة الى حد بعيد يستلزم اداؤها بكفاية تطوير أساليب الرقابة البرلمانية التقليدية تطويرا جذريا يتفق وروح العصر الذى نعيش فيه .

وقد تنبه الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الى أن تحقيق الديمقراطية السليمة يحتم وجود مجلس شعب قادر على ممارسة اختصاصاته كاملة ، سواء ما تعلق منها بسلطة التشريع واقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة ، أو ما تعلق منها بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية .

فعمد الدستور الى تطوير أساليب رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية بما يتلاءم مع ازدياد مسئوليات الادارة فى مصر بعد أن أخذت بالنظام الاشتراكى ، ونظمت

د. حاتم على لبيب جبر
مستشار مساعد بمجلس الدولة
سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « المفوض البرلمانى فى السويد وهيئة الادعاء فى الاتحاد السوفيتى » نشر فى عدد يناير ١٩٧٢ ـــ العدد الثالث ـــ المجلد الرابع .

اقتصادها القومى وفقا لخطة تنمية شاملة . ولم يكتف الدستور بايراد النصوص التقليدية التى تقضى بمسئولية الوزراء أمام مجلس الشعب وتبيح لأعضاء المجلس توجيه طلبات الاحاطة والأسئلة والاستجوابات اليهم وسحب الثقة منهم ، وانما تضمن الدستور العديد من المواد المستحدثة التى تهدف الى أحكام رقابة مجلس الشعب على الادارة فى ظل الظروف الجديدة التى أشرنا اليهـا .

ومن أهم المواد التى تعبر عن هذا الاتجاه المادة ١١٤ من الدستور التى تنص على أن « يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . ويحدد القانون طريقة اعداد الخطة وعرضها على مجلس الشعب » .

المادة ١١٨ منه التى تنص على أنه « يجب عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية . ويتم التصويت عليه بابا بابا ويصدر بقانون .

كما يجب عرض التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات ، وملاحظاته على مجلس الشعب .

وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزى للمحاسبات أية بيانات أو تقارير اخرى .

أما المادة ١٣١ فانها تنص صراحة ، ولأول مرة ، فى صلب الدستور على أن « لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط احدى المصالح الادارية ، أو المؤسسات العامة ، أو أى جهاز تنفيذى أو ادارى ، أو أى مشروع من المشروعات العامة ، وذلك من أجل تقصى الحقائق ، وابلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الادارية أو الاقتصادية ، أو اجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة .

وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة ، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله . وعلى جميع الجهات التنفيذية والادارية أن تستجيب الى طلبها ، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك (١) .

كذلك فان اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المعمول بها منذ ١١ نوفمبر ١١٧١ أتت بالعديد من المواد التى تعبر عن الاتجاه نحو تطوير المفهوم التقليدى لرقابة السلطة التشريعية للنشاط الادارى .

ومن ذلك النص العام الوارد فى المادة ٦ من اللائحة الذى يقضى بأن « تكفل هذه اللائحة أوسع مدى للمناقشة الحرة والتبادل المسئول والديمقراطى للرأى بين المجلس والحكومة وأجهزتها الادارية والانتاجية والتنظيمات الشعبية والنقابات والتعاونيات ، ومعاهد البحث العلمى وغيرها من الهيئات العاملة فى ميادين الاقتصاد والخدمات والاجتماع والعلم والثقافة ومع المواطنين الذين يمكنهم أن يسهموا اسهاما مجديا فى دراسة الموضوعات المعروضة على المجلس ولجانه » .

ومن ذلك أيضا تخويل مكتب المجلس وضع البرامج التفصيلية للموضوعات المهمة التى ستكون موضوع المناقشة العامة فى المجلس خلال الدورة مع الاستعانة فى ذلك بما يتجمع لديه من اقتراحات لجان المجلس واقتراحات المجموعات الاقليمية لأعضائه وتقارير المجالس

---

(١) من النصوص المستحدثة التى لها أهميتها فى تحقيق رقابة مجلس الشعب على الادارة — ولو بطريق غير مباشر — المادة ١٧٩ من الدستور التى تنص على أن « يكون المدعى العام الاشتراكى مسئولا عن اتخاذ الاجراءات التى تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسى والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكى . ويحدد القانون اختصاصاته الاخرى . ويكون خاضعا لرقابة مجلس الشعب وذلك كله على الوجه المبين فى القانون » .

ورغم عدم صدور القانون المحدد لاختصاصات المدعى العام الاشتراكى وعلاقته بمجلس الشعب بعد ، الا أنه من الواضح من استقراء المادة السابقة أن المدعى العام الاشتراكى الخاضع لرقابة مجلس الشعب سيقوم بدور خاص فى مراقبة الادارة .

الشعبية ، وكذلك اقتراحات الأعضاء وآراء المواطنين والتنظيمات السياسية والشعبية وغيرها من المؤسسات الاجتماعية .

وتخويل مكتب المجلس حق تحديد موضوعات معينة للجان لدراستها ، وتحديد أسلوب هذه الدراسة ، سواء فى جلسة خاصة للجنة أو عن طريق عقد جلسات للاستطلاع والمواجهة ، أو عن طريق تكليف اللجنة المختصة أو لجنة خاصة باستظهار الحقائق فى موضوع معين أو بأى أسلوب آخر يراه المكتب مناسبا .

هذا وتعتبر لجان مجلس الشعب أجهزة تساعده على اتخاذ القرارات وممارسة الرقابة على نشاط مختلف أجهزة الدولة . ولهذه اللجان اختصاصات واسعة تشمل بحث الوسائل المؤدية الى تنمية الاقتصاد القومى ، ومتابعة انجاز المهام الرئيسية فى بناء الدولة فى مختلف المجالات وحث ما يحال اليها من المشروعات أو الاقتراحات أو الموضوعات التى تدخل فى نشاط الوزارات ، وحق اقتراح القوانين وتقصى آثار تطبيق القوانين الهامة .

وعلى اللجان أن تجمع كافة البيانات والمعلومات التى تتعلق بالموضوعات المحالة اليها، لتمكين المجلس وأعضائه من تكوين رأيهم فى الموضوع عند مناقشته على أسس ايجابية سليمة .

ولعملية جمع البيانات والمعلومات بهدف الوصول الى الحقيقة واتخاذ القرارات السليمة أهمية كبرى ، لأنه يستحيل على المجلس بغير الحصول على هذه البيانات والمعلومات مزاولة دوره فى مراقبة الادارة بشكل موضوعى ومؤثر.

والحق أن الوسائل التى كفلتها اللائحة الداخلية لمجلس الشعب للجانه للتزود بالمعلومات والخبرات واتجاهات الرأى العام متعددة وشاملة .

فيجوز للجان أن تطلب حضور اعضاء الحكومة ورؤساء مختلف الأجهزة الحكومية . وعليهم حضور جلسة اللجنة اذا طلبت ذلك ، ولهم فى غير هذه الحالة أن ينيبوا عنهم من يختارونه من معاونيهم .

كما يجوز لأعضاء الحكومة ومعاونيهم أن يصطحبوا معهم خبراء من اداراتهم لحضور جلسات اللجان ، وعلى هؤلاء جميعا أن يزودوا اللجان بالشروح والبيانات التى تساعد على أداء اختصاصها أداء سليما .

وللجنة أن تطلب — عند نظر مشروع قانون — جميع الدراسات والاحصاءات والوثائق والشروح والبيانات التى اعتمدت عليها الحكومة فى اعداد مشروع القانون ، كما لها أن تطلب حضور الاخصائيين الذين أسهموا فى اعداد المشروع المعروض لاعطاء الأعضاء التفصيلات الضرورية التى تتعلق بالأوجه الفنية فيه والأغراض المستهدفة منه . ويودع كل وزير مكتب اللجنة المختصة التقارير المنشودة المتعلقة بنشاط الوزارة والبيانات والتقارير الاحصائية والوثائق وغير ذلك ، مما يجعل اعضاء اللجنة على صلة دائمة بنشاط الوزارة .كما أن للجنة أن تطلبمن أى وزير معلومات أو ايضاحات عن نشاط وزارته أو فروعها أو الهيئات والمؤسسات التى تشرف عليها . ويحفظ فى كل لجنة سجل خاص يقيد فيه أسماء الخبراء والمتخصصين والمبرزين فى ميادين النشاط والعمل التى تدخل فى دائرة اختصاص اللجنة .

وللجنة أن تطلب من رئيس المجلس الاستعانة بواحد أو أكثر منهم فى الموضوعات التى تعرض لها . كما أن للجنة أن تطلب من رئيس المجلس الاستعانة بواحد أو أكثر بصفة دائمة .

وللجان ايضا أن تطلب من رئيس المجلس عقد اجتماعات للاستطلاع والمواجهة بمناسبة بحثها لمشروع قانون ، أو دراستها لأحد الموضوعات العامة المهمة ، ويدعى لهذه الاجتماعات الى جانب ممثلى أجهزة الدولة المتخصصون والفنيون وغيرهم من البارزين فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ويجوز أن يدعى الى هذه الاجتماعات المواطنون وممثلو التنظيمات السياسية والشعبية

ممن ترى اللجنة التى تتولى عملية الاستطلاع والمواجهة ضرورة الاستماع اليهم فى الموضوع المعروض .

ويجوز عند احالة الموضوع الى لجنته المختصة ان يحال أيضا الى لجنة اخرى لتستأنس اللجنة برايها فيه ، كما يجوز للجنة الأصلية بموافقة رئيس المجلس أن تستأنس برأى لجنة أخرى فى الموضوع المحال اليها .

كذلك فان المجموعات الاقليمية لأعضاء مجلس الشعب يدخل فى اختصاصها متابعة القوانين بعد نفاذها لمراقبتها فى التطبيق ، والقيام بالدراسات الميدانية التى يتطلبها عمل المجلس ولجانه .

وفى مجال العلاقات الدولية تعقد اللجنة المختصة بالعلاقات الخارجية اجتماعات دورية مع وزير الخارجية للاستماع الى ما يدلى به من ايضاحات عن الموقف الدولى ، وعن تطورات السياسة الدولية ، وعن السياسة الخارجية للجمهورية وغير ذلك من المعلومات والبيانات التى تجعل أعضاء اللجنة على اتصال مستمر بمجريات السياسة الدولية .

ويحيط وزير الخارجية اللجنة بما جرى فى الاجتماعات أو المؤتمرات الدولية التىاشترك فيها، كما يودع الوزراء اللجان المختصة التقارير التى اعدوها عن الزيارات الخارجية التى قاموا بها، وعن المؤتمرات والاجتماعات الدولية التى اشتركوا فيها ، وكذلك تقارير الوفود الرسمية التى مثلت الجمهورية فى مهام خارجية أو فى المؤتمرات والاجتماعات الدولية . وللجنة أن تستوضح الوزير المختص فيما تضمنته هذه التقارير ، أو أن تطلب حضور رؤساء الوفود لمناقشتهم فيما جاء فى هذه التقارير .

وبالنسبة لدراسة مشروع الموازنة العامة للدولة والميزانيات المستقلة والملحقة ، فان اللجنة المختصة عليها أن تتناول فى بحثها لها دراسة البيان المالى السنوى والموازنات الخاصة بقطاع الأعمال وقطاع الخدمات والأقسام والفروع المختلفة والتقارير السنوية عن المركز المالى للهيئات والمؤسسات العامة كما تتناول بحث القرارات الخاصة بربط الموازنة . وتقدم اللجنة تقريرا عاما عن السياسة المالية لمشروع الموازنة كما تقدم تقريرا عن كل قسم أو جزء منها .

أما عن دور اللجان بالنسبة للعرائض التى تقدم الى مجلس الشعب ، فان اللجنة المختصة لها أن تطلع على الأوراق والسجلات التى تمكنها من فحص العرائض الهامة ، وأن تستمع الى مقدم العريضة ، وأن تطلب من الوزير الذى تتبعه الجهة الادارية المختصة أن يقدم لها كل التسهيلات التى تمكنها من استظهار الحقيقة ، ثم ترفع اللجنة الى رئيس المجلس تقريرا بنتائج هذا الفحص .

وعلى اللجنة أنتتوفر على تحليل الموضوعات والمشكلات التى تدعو الى تقديم عرائض وأن تستخلص بعض النتائج العامة ، وأن تقترح الحلول العامة التى من شأنها أن تزيل أسباب الشكوى . كما لها أن تقترح الاجراءات العلاجية لبعض العرائض الهامة المحالة اليها والتى تمثل ظاهرة اجتماعية أو سياسية عامة .

وأول ما يتبادر الى الذهن بعد استقراء النصوص العديدة سالفة الذكر التى تنظم كيفية مراقبة السلطة التشريعية الادارية هو التساؤل عما اذا كانت هذه الرقابة تتم فعلا بالكفاية المطلوبة ، وتحقق الهدف المنشود منها تماما ، أم ان الأمر يحتاج الى مزيد من النصوص لضمان أحكام الرقابة .

الواقع انه رغم كفاية النصوص السابقة فى رأينا لضمان قيام مجلس الشعب المصرى بدوره كاملا فى ممارسة سلطة التشريع ، ورقابة أعمال الادارة رقابة فعالة ، فان هذه الرقابة لا تتم على أكمل وجه فى كثير من الأحيان وخاصة بالنسبة للموضوعات الفنية المعقدة التى يصعب على غير المتخصصين الالمام بدقائقها .

والنظر الى دور السلطة التشريعية فى اقرار مشروعات القوانين ذات الطابع الاقتصادى

والخطط العامة للتنمية الاقتصادية التى تضعها الادارة ومراقبة تنفيذها خير مثال يبين صعوبة مهمة مجلس الشعب فى هذا المجال ، لما تتميز به هذه التشريعات والخطط من طابع فنى خاص مرتبط بترتيب الأولويات فى تنفيذ المشروعات ، وحساب ما تحققه من زيادة فى الدخل القومى، ولأن جزئيات الخطة مرتبطة بعضها ببعض ، وبالتالى فانه لا يصح النظر الى كل منها على حدة وانما يجب النظر الى الخطة فى مجموعها ككل ، كما أن هذه الخطط يجب أن يتوافر فيها قدر من المرونة اللازمة لمواجهة الظروف المتغيرة وهو أمر يضاعف من صعوبة مهمة التقدير المسبق والدقيق بواسطة مجلس الشعب للخطط العامة للتنمية الاقتصاديةبكل أبعادها وتوقعاتها وتفاصيلها .

والأمر لا يختلف عن ذلك كثيرا عند نظر السلطة التشريعية مشروع الموازنة العامة للدولة التى لها اهمية بالغة بالنسبة لحياة المواطنين فى مجموعهم ، اذ يصادف أعضاء مجلس الشعب العديد من الصعوبات لتفهم واستيعاب تفاصيلها ومحتوياتها على وجه يمكنهم من دراستها دراسة موضوعية جادة ، ومن توجيه انتقادات لها او اقتراحات بناءة بشأنها لايكون الدافع اليها اعتبارات شخصية بحتة أو لاتستند الى معلومات خاصة غير مدروسة دراسة كافية .

ولعضو مجلس الشعب العذر اذا هو عجز عن الالمام بالأبعاد الحقيقية للكثير من مشروعات التشريعات الاقتصاديةولخطط التنمية الاقتصادية وللموازنة العامة للدولة . كما أن له العذر أيضا اذا هو تاه فى بحر البيانات المتعلقة بأولويات المشروعات والنفع العائد من الاستثمارات فى ضوء السياسة المالية والاقتصادية المتغيرة للدولة ومواردها المتاحة ، لأن ذلك كله ليس بالامر السهل الهين الذى يستطيع عضو مجلس الشعب غير المتخصص التعرف عليه دون معونة خارجية ، وخاصة عندما تقف الادارة بكل امكانياتها وأجهزتها الفنية فى مواجهته وتصمم على وجهة نظرها .

وفى هذه الحالات فان نتيجة المناظرة غير المتكافئة التى تقوم بين عضو مجلس الشعب وبين الادارة هى تغليب وجهة نظر الادارة فى غالب الأحوال .

ولعل حل هذه الصعوبات التى تواجه أعضاء مجلس الشعب ، وكذلك التناقض الذى يمكن أن ينشأ نتيجة اضطرار مجلس الشعب — فى مراقبته أعمال الادارة — الى الاعتماد أساسا على المعلومات والبيانات والاحصاءات التى توفرها له الادارة ذاتها ، يكون بمنح أعضاء الأجهزة الادارية التى تتولى مهمة جمع وتحليل البيانات وعمل الاحصاءات ، وكذلك أعضاء الأجهزة الادارية للرقابة أكبر قدر ممكن من الحصانات والاستقلال فى العمل على وجه يمكنهم من الوقوف فى وجه محاولات الضغط والتأثير ومن الجهر بالرأى السليم فى كل الظروف .

والجهاز المركزى للمحاسبات على رأس أجهزة الرقابة التى يجب أن تولى أعضاءه أكبر قدر من الاهتمام ، وأن نحرص على أن يتمتعوا بحصانات خاصة نظرا للدور الكبير الذى يقوم به هذا الجهاز فى مراقبة أعمال الادارة واحاطة مجلس الشعب بحقيقة النشاط الادارى ، سواء عن طريق التقارير السنوية التىيعرضها الجهاز على المجلس ، أو بواسطة البيانات والتقارير الأخرى التى يقدمها الى المجلس بناء على طلبه وطبقا للمادة ١١٨ من الدستور .

كذلك فانه يجب الاهتمام بانشاء أجهزة فنية معاونة ومتخصصة تتبع مجلس الشعب مباشرة ، وتتولى بحث مختلف الموضوعات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية وغيرها التى يحيلها المجلس ولجانه للدراسة وللتحقق من صحة البيانات المتعلقة بها وتحليلها . كما تتولى هذه الأجهزة امداد أعضاء المجلس بالبحوث والدراسات والمعلومات التى تعينهم على الوصول الى قرارات سليمة ، وعلى مراقبة الادارة مراقبة فعالة مفيدة .

ومن رأينا أن يشمل اختصاص هذه الأجهزة الفنية تجميع مختلف التشريعات وتبويبها بشكل منظم يمكن معه للباحث التعرف بسرعة وبيسر على النصوص التشريعية التى تحكم أى مسألة معروضة ، وذلك بعد أن تعددت هذه التشريعات بشكل أصبح معه من العسير على الخبراء وغير الخبراء على وجه سواء متابعتها والتعرف عليها .

واعضاء هـذه الأجهزة المتخصصة التابعة لمجلس الشـعب سـيمكنهم الوقوف على قدم المساواة مع خبراء الادارة الفنيين ، وسيناقشون بكفاية واقتدار الأسانيد العلمية والفنية المعقدة التى تستند اليها الادارة ، بشكل متزايد فى اتخاذ قراراتها ،وسينتقدونها ويحيطون المجلس برأيهم المحايد بشأنها ، كما أن أعضاء هذه الأجهزة يمكنهم بحث ودراســة واقتراح الحلول البديلة لتلك التى تراها الادارة وعرض الأمــر على مجلس الشعب ليتخذ ما يراه بشأنها (١) .

وبمعنى آخر فان هذه الأجهزة المتخصصة تكون مهمتها هى مهمة «الخبير المحايد» للمجلس ولجانه فى المسائل التى يحتاج بحثها الى خبرة خاصة لا تتوافر فى الغالبية فى أعضــاء مجلس الشعب ، كما تكون من مهمة هذه الأجهزة القيام بالدراسات التمهيدية اللازمة لعرض الموضوعات على المجلس عرضا علميا سليما، واقتراح مختلف الحلول للمشكلات التى تعرض عليها ، لأن من شأن ذلك أن يتيح للاعضاء فرصة الاختيار بين مختلف البدائل ويجنبهم الحيرة التى قد يتعرضون لها عندما يعترضون على اجراء ادارى مخالف لسياسة مجلس الشعب ، ثم يعجزون عن اقتراح الحل البديل بسبب قصور فى المعلومات المتاحة لهم او نقص فى الخبرات المتوافرة لديهم .

واذا كانت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ــ متبعــة فى ذلك أحدث اتجاهات فقه القانون الدستورى ــ قد ركزت بحق على أهمية عمــل لجان مجلس الشعب باعتبارها وسيلة لضمان قيام المجلس بأداء المهمة الموكولة اليه بكفاية، فان الأجهزة المتخصصة المقترحة من شأنها أن تساهم مساهمة كبيرة فى عمل هذه اللجان التى يتعين أيضا تدعيم سكرتيرياتها بالعدد اللازم من العاملين الاكفاء الذين يعتبرون همزة الوصل بين اللجان وبين باقى أجهزة مجلس الشــعب ويساهمون مساهمة فعالةفى نشاط هذه اللجان.

ويلاحظ أن اقتراحنا الخاص بانشاء الأجهزة المتخصصة التابعة لمجلس الشعب لا يخل بطبيعة الحال بحق المجلس المطلق فى اتخاذ ما يراه من قرارات فى نهاية الأمر . كما أن هذا الاقتراح يجد ما يبرره فى نص المــادة ٦٥ من اللائحــة الداخلية لمجلس الشعب التى تقضى بأن « يحفظ فى كل لجنة سجل خاص يقيد فيه أسماء الخبراء والمتخصصين والمبرزين فى ميادين النشاط والعمل التى تدخل فى دائرة اختصاص اللجنة » .

وللجنــة أن تطلــب مــن رئيس المجلس الاستعانة بواحد أو أكثر منهم فى الموضوعات التى تعرض عليهــا . ويحــدد مكتب المجلس مكافآت الخبراء .

وللجنة أن تطلب من رئيس المجلس الاستعانة بواحد أو أكثر بصفة دائمة (٢) .

وخلاصة القول أنه يحسن اعادة النظر فى أساليب العمل المستخدمة فى مجلس الشعب ، حتى يتمكن من مجابهة المسئوليات الضــخمة الموكولة اليه بعد صــدور الدســتور الدائم لجمهورية مصر العربية ومن مراقبــة الجهاز

---

(١) أنظر فى تأييد وجوب وجود خبراء فنيين الى جانب أعضاءمجلس الشعب ولجانه للمساهمة فى العمل التشريعى وفى الرقابة المالية ، تقرير P. de Stexhe .
وتقرير M.N. Kaul فى :
Bulletin Interparlementaire — Problèmes Actuels du Parlement — Symposium international, Genève 4 - 6 November 1965. Genève.

(٢) يلاحظ أن الكونجرس الامريكى يجيز للجانه الدائمــة استخدام عدد من الخبراء ، كما أنه يلحق بمكتبة الكونجرس جهاز لتلقى أسئلة واستفسارات اللجان والاعضاء يسمى Legislative Reference Service ويمدهم بكافة البيانات المتعلقة بهذه الاسئلة والاستفساراتوذلك فى حيدة تامة .

الادارى الذى تضخم وتشعبت اختصاصاته الى حد كبير ، حتى بات بحق الموجه الاول للنشاط الاقتصادى فى الدولة وأكثر الجهات حاجة الى رقابة فعالة من جانب ممثلى الشعب .

وفى هذا المجال فاننا نود الاشـارة الى أن تأكيد وجوب رقابة مجلس الشعب الادارة مراقبة جدية .لا يجب أن يكون محلا لحساسيات خاصة من جانبها ، لأن هذه الرقابة ليس هدفها تصيد أخطاء الادارة والمبالغةفيها بهدف اسقاط حكومة واحلال أخرى محلها كما هو الحـال فى معظم الدول التى تأخذ بنظام الأحزاب والتى تسعى فيها المعارضة — تقليديا وكسياسة عامة — الى احـراج الحكـومة والقـائمين على السـلطة التنفيذية ، وانما تقـوم العـلاقة بين مجلس الشعب المصرى وبين الحكومة على أساس من التعاون الوثيق والتفاهم المتبادل بين جهازين يكمل كل منهما الآخر ، ويقومان معا بدورهما فى ظل تحالف قوى الشعب العاملة .

كما أن رقابة المجلس على أعمال الحكومة انما تهدف الى المشاركة الايجابية المسئولة من جانب المجلس فى العمل الوطنى وابراز جوانبه الايجابية واستخلاص الدروس المستفادة منها لعلاج الجوانب السلبية والتصدى للانحرافات، وضمان فاعلية الجهاز التنفيذى (١) ، وهو الأمر الذى يتعين معه على الادارة النظر الى مجلس الشـعب نظرة الحليف الى حليفه ، لا نظـرة المنافس الى منافسه .

* * *

=وكان العمل فى الجهاز مقسما بعد اعادة تنظيمه سنة ١٩٤٦ابين الاقسام الاتية :

١ — غرفة قراءة الكونجرس ، ويلحق بهـا مكتبة عامةللعلوم الاجتماعية .

٢ — قسم القوانين الاتحـادية ، ويتولى نشر البيـاناتوالفهارس الخاصة بمشروعات القوانين المقدمة الى الكونجرس والقوانين التى اقرها الكونجرس وأصدرها رئيس الجمهورية .كذلك فان القسم ينشر محاضر الجلسـات العلنية للجـان الكونجرس ، ويرد على أسئلة اللجان والاعضاء التى تتعلقأحيانا بطلب دراسة تطور تشريع أو مبدأ قانونى معين ، او عمل دراسـات خاصة بمبدأ « الدستورية » أو بغير ذلكمن الموضوعات ، أو بحث مختلف الحلول للمسـائل المعروضة وبيان الاراء المؤيدة والمعارضة لكل حل .

٣ — قسم قوانين الولايات الذى ينشر قوانين الولاياتوالفهارس المتعلقة بها ، ويرد على أسئلة لجان الكونجرس والاعضاء وأسئلة الاجهـزة الادارية الاتحـادية وحكوماتالولايات فى هذا الشأن .

٤ — قسم الاستعلامات الذى يتولى الحفظ المركزى للملفاتوالمستندات والمراجع ، كما يحفظ معظم فهارس الموضوعات غير المتعلقة بمسائل قانونية ، ويفحص مختلف المطبوعاتالتى تصل الى الجهاز للتعرف على ما بها من معلومات تهم الاقسام المختلفة ثم يقوم بفهرستها . ويتولى هذا القسمأيضا الرد على الاستفسارات البسيطة ، ويزود السائلين ببيانات من المراجع المتعلقة بالموضوعات التى تهمهم ، كما يساهم فى البحث من المراجع التى يعجزون عن تحديدها بدقة .

٥ — قسم الابحاث العامة ويرد على أغلب الاسئلة العامةغير المتعلقة بمسائل قانونية .

٦ — قسم الابحاث المتعمقة الذى يجمع عددا من كبارالمتخصصين فى مختلف فروع المعرفة الذين يقومون بأبحاث فى الموضوعات التى تحتاج الى خبراء على أعلى المستوياتويردون — فى حدود تخصصاتهم — على أسئلة لجان وأعضاء الكونجرس ويساعدون هذه اللجان فى تحليل وتقييم المشروعاتوالتوصيات المعروضة عليها حتى تتمكن من الوصول الى قرارات سليمة مدروسة .

انظر فى تفصيل ما تقدم مقال W. Brooke Graves بعنوان :
"Legislative Reference Service for the Congre
فى ص ٢٨٩ — ٢٩٣ من مجلة The American Political Science Review سنة ١٩٤٧ .
وانظر أيضا ص ١٦٦ من مؤلف André Chandernagor بعنوان :
"Un Parlement Pourquoi Faire?" Ed. Gallimard
سنة ١٩٦٧ والذى يضيف الى ما تقدم أن الجهاز سالف الذكرأصبح يضم ٢٠٠ موظف ويشمل عدة أقسام متخصصة للسياسة الداخلية والاقتصاد والتعليم والصحة العامة والشئونالخارجيةوالمسائل التاريخية والثروات الطبيعية .

كما يشير المؤلف الى أن موظفى الجهاز يمكنهم الاستعانةبالعاملين فى مكتبة الكونجرس وبخبراء من الخارج .

(١) انظر فى تأكيد ذلك المادة ٤ والمادة ٤ والمادة ٥ مناللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

البحث العلمي وأهميته في مجال الإدارة

د. منصور أحمد منصور

اكتسب البحث العلمى قبولا متزايدا فى جميع الدول وسائر المنظمات والهيئات العامة والخاصة ، باعتباره طريقا للمعرفة ، ومنبعا للدراسة ، وسبيلا لاكتشاف طرق جديدة للحياة ، وتوصلا الى حلول عديد من مشاكل المجتمع ، او الانتاج ، او الانسان او الحياة ذاتها .. ففى مجال الصناعة مثلا لا تدخر الاف الشركات والهيئات الصناعية ، وعلى الاخص فى الدول المتقدمة وسعا فى انفاق اعتمادات ضخمة من الاموال فى مجال البحث العلمى لانتاج سلع جديدة ، او الكشف عن طرق جديدة فى الانتاج ، او تنمية او تحقيق الطرق الحالية فيه ، او التوصل الى انتاج السلعة باقل تكلفة . بل انه يوجد فى بعض الدول المتقدمة ، وعلى الاخص فى الولايات المتحدة الامريكية ، مؤسسات او هيئات قد تخصصت فى اجراء الابحاث العلمية واصبح لها فروع فى الدول الاخرى .

ولا شك فى أن الصفة الرائدة لرجال الادارة الناجحين ، هى اعتمادهم على البحث العلمى كوسيلة جوهرية تؤدى الى نجاح أهداف الهيئة او المنظمة .

هذا وقد كان من المعروف أن الابحاث العلمية كانت ـ وما زالت ـ شائعة فى مجالات مثل الذرة والآلية الصناعية ، والصواريخ ، والفضاء الخارجى والامراض او قاع المحيطات . الا أن مجالات التقدم فى الدول وشمولها الانسان والمادة تطلبت اجراء واستمرار وتزايد البحث العلمى حتى شمل كافة الميادين الصناعية والاجتماعية والسياسية والنفسية والاقتصادية .

البحث كأداة علمية :

البحث كطريق علمى موصل الى معرفة وفهم لحقائق معينة قد حل محل طرق واساليب البحث البدائية التى تتسم بالبطء وكانت ترتكز على مبدأ التجربة والخطأ النابعة من خبرة طويلة أو ممارسة عملية . ولهذا فان البحث العلمى لا يرتكز على مجرد الملاحظة العارضة أو العابرة ، بل هو تخطيط علمى منسق للرد على أسئلة محددة أو اختبار فروض بنيت على تأملات فكرية عن طريق الفحص والتقصى والاستقصاء الموضوعى. والبحث العلمى لا يتعلق أساسا بأسئلة يسهل الرد عليها ، أو بحقائق ثبتت علميا بأبحاث سابقة ، بل ان البحث العلمى يهدف الى الرد على أسئلة أو اختبار فروض علمية صعب على الانسان الرد عليها أو تقصى حقائقها بالمشاهدة أو الملاحظة ، أو المناقشة ، أو الحوار الكلامى . ويتطلب البحث جمع معلومات وبيانات من جهات مختلفة أو معينة أو من مجموعة من الموظفين ، وقد يتطلب البحث استعمال الأسئلة المكتوبة أو الشفوية والرد عليها .

د. منصور أحمد منصور
أستاذ ادارة الاعمال والعلاقات الصناعية
الجامعة الأمريكية ـ بالقاهرة

والبحث العلمى له صفات جوهرية تنبع من تحديد خطوات معينة ، توصلا الى نتائج محددة فى مجال معين . ويمكن اجمال هذه الصفات فيما يلى :

١ ـــ ان البحث العلمى لابد وان يرتكز على عملية تخطيطية للبحث وتصميم طريقة محددة للبحث وتقصى الحقائق والمعلومات والبيانات .

٢ ـــ أن يقوم الباحث بتنفيذ الخطوات المشار اليها فيما سبق فى شكل منظم منسق .

٣ ـــ أن تتحقق النتائج المرغوب فيها عن طريق المراجعة والفحص والاختيار للتثبت من النتائج التى بنيت عليها الفروض ، أو إستبعادها ، أو الرد على الأسئلة التى طرحت سلفا .

٤ ـــ ان استعمال هذه الوسائل أو الأساليب انما تكون بهدف ايجاد الحلول لمشاكل عملية ، أو الرد على أسئلة يصعب الرد عليها أو يحار الانسان فى تعليلها ، أو بهدف خلق أو تجديد أو تحسين أو تنمية أو ادخال طرق جديدة فى الانتاج أو التوزيع أو الاستهلاك أو العلاقات الانسانية الى غير ذلك من المشكلات والصعوبات .

تطور أساليب البحث العلمى :

التأملات الفكرية أو التطلع الى المعرفة وفهم الحياة والأشياء صفة لازمت الانسان منذ زمن قديم ، أراد بها الرد على أسئلة حار فى الرد عليها ، أو اشباعا لرغبته فى معرفة الحقائق مستهدفا تحسين طرق الحياة أو المعيشة ، آملا فى حياة آمنة تخلو من المشكلات . فقد كانت ـــ مثلا ـــ فيضانات النيل السنوية وأغراقها للحقول والأراضى سببا فى أن اخترع قدماء المصريين التقويم السنوى وعلم الهندسة .

وطرق البحث وأساليبه حسب تطوره يمكن تقسيمها الى طرق أولية أو قديمة وطرق حديثة . على أنه تجب الاشارة الى أن الطرق والأساليب القديمة كانت بمثابة مشعل يضيء للباحثين والكتاب طرقا جديدة ، وآفاقا واسعة أمامهم لتجديد أو تحسين أو ادخال أو خلق ما يسمى الآن الأساليب الحديثة للمعرفة .

وبفضل هذا التطور او الخلق أصبح البحث العلمى مرتكزا على ركائز علمية محددة ، مؤدية الى نتائج موضوعية بعيدة عن الانحراف أو المحاباة أو التخريب أو التحيز .

ونعرض فيما يلى شرحا موجزا لكل من الطرق القديمة والأساليب الحديثة فى البحث .

أولا : طرق وأساليب البحث القديمة ، وهى أربعة ، السلطة ، والخبرة الشخصية ، والاستنتاج ، والاستدلال .

١ ـ السلطة :

وهو اسلوب كان متبعا لمعرفة وفهم المشكلات والظواهر والأشياء عن طريق الالتجاء الى أصحاب السلطة المتخصصين فى الدولة أو الى أولئك الذين يتصفون بقوة الحكمة والفطنة والقدرة على الفهم والمعرفة .

من هذه الطرق أن يلجأ الانسان الى التقاليد التى اتبعها آباؤه وأجداده ، باعتبار أن هذه التقاليد انما ترتكز على خبرة طويلة ، وممارسة فعلية ذات حكمة أخذ بها الناس ، واكتسبت الصحة والسلامة فى نتائج تطبيقها أو استعمالها لحل المشكلات أو فهم الظواهر ، أو تعليل شواهد معينة . كما لجأ الانسان الى رجال الدين أو رئيس القبيلة أو رجال السلطة أو العلماء القدامى للحصول على اجابة أسئلة أراد لها ردا ، أو ظواهر حار فى فهمها أو مشكلات استعصى عليه حلها . اذ أن الاعتقاد الذى كان سائدا أن تفسير ظاهرة ، أو الحكم على مسألة معينة ، أو حل مشكلة ما ، انما يملكه هؤلاء الخيرة من الناس ، بما لا يدع مجالا للشك فى محوى تفسيرهم أو حلهم للمشكلات . ومثال ذلك الاعتقاد الذى عبر عنه ارسطاطاليس أن للمراة عددا من الأسنان أكثر من عدد أسنان الرجل . ولا شك فى أن مجرد الملاحظة تؤكد خطأ هذا الاعتقاد .

وفى السنوات التى تلت العصور الوسطى لجأ الانسان الى الملوك والمشرعين والقضاة كمصدر للرد على أسئلتهم ، أو تفسيرا لظاهرة تحيرهم أو لحل مشاكلهم . ومازال الانسان يلجأ الى هذه المصادر كطريق للبحث وتقصى الحقيقة وحل المشكلات .

وقد لجأ الانسان ايضا الى استطلاع راى الخبراء او المتخصصين باعتبار أنهم يملكون القدرة الذهنية والممارسة التدريبية والخبرة العملية .

٢ ــ الخبرة الشخصية :

قد يلجأ الانسان الى نفسه وتقييم ذاته قاضيا أو باحثا ، أو عالما ، معللا ذلك بأنه له خبرة عملية ، وتجارب طويلة ، وممارسة فعلية للحياة. وقد ثبت أن هذا الأسلوب من البحث تعوزه الصحة فى النتائج ، والسلامة فى المعرفة والفهم الصحيح .

٣ ــ الاستنتاج :

ومعناه أن يبدأ الانسان بفروض عامة أو شاملة جامعة وينتهى بنتيجة منطقية مستمدة من الفروض المطروحة ويعتمد الباحث فى بحثه على القياس المنطقى Syllogism أو النتيجة المنطقية لعلاقة بين عوامل معينة تؤدى الى نتيجة محددة . وهذه الطريقة أو الأسلوب تستعمل كطريق للاختبار أو التثبت من صحة أو حقيقة ما ، وتتكون من ثلاثة فروض Premises يتخذ الاثنان الأولان منها كفروض منطقية ، والثالث يؤدى الى الحقيقة أو النتيجة المراد الوصول اليها .. وطريقة الاستنتاج أو القياس المنطقى اما أن تتعلق .

(أ) بفروض حتمية أو مناسبة Categorical Syllogism

(ب) واما أن تتعلق بفروض مشروطة أو منطقية Hypothetical Syllogism

(جـ) واما أن ترتكز على فروض بديلة Alternative Syllogism

ويعتبر هذا الاسلوب احدى مراحل البحث العلمى الحديث الذى يعتمد على التأملات الفكرية وجمع البيانات والحقائق . وموجز القول أن هذا الأسلوب لا يكفى فى حد ذاته للحصول على نتائج تتميز بالصحة أو الصلاحية والاستيثاق أو الوثوق.

٤ ــ اسلوب الاستدلال :

قد يلى فى استعماله اسلوب الاستنتاج السابق الاشارة اليه ، أو يصحبه ، أو يكون استعمال الأسلوبين ركيزة للتوصل الى الحقيقة أو النتيجة المراد الحصول عليها . ويتميز هذا الأسلوب بأن الباحث يعتمد على حقائق أو بيانات أو شواهد يجمعها وتعينه على الوصول الى النتيجة . ولهذا فان هذا الاسلوب يتميز بصلاحية أكثر ، وبنتائج يمكن الاعتماد عليها أو الوثوق بها .

والأسلوب الاستدلالى ، اما أن يكون كاملا أو تاما ، واما أن يكون ناقصا أو غير تام . ويستعمل الأسلوب الكامل أو التام كطريق للحصول على معلومات تتميز بالشمول والعموم. ويعتبر بيكون Francis Becon من مؤسسى هذا الأسلوب (١٥٦١ ــ ١٦٢٦) ويسمى Becconion Induction وقد أوصى بيكون الباحثين بترتيب البيانات والحقائق أو الشواهد فى جداول ثلاثة : الجدول الأول يجمع فيه البيانات أو الدلائل الايجابية Positive instances ويجمع فى الثانى البيانات أو الدلائل السلبية Negative instances ويجمع فى الجدول الثالث البيانات أو الدلائل الدالة على متغيرات فى الظواهر أو الطبيعة ، والتى تساعد على اعطاء نتائج ثانوية أو مساعدة ، وبترتيب هذه الجداول وبتحليل هذه البيانات أو الدلائل ، يستطيع الباحث الوصول الى نتائج ايجابية صحيحة .

والأسلوب الاستدلالى غير التام أو الناقص هو الذى يرتكز على بعض وليس كل الدلائل او البيانات . والنتائج التى يمكن استخلاصها من استعمال هذا الاسلوب هى نتائج عامة ، وقد تكون صحيحة بالنسبة لدلائل أو نتائج مشابهة .

ثانيا : أساليب أو طرق البحث الحديثة : لايجاد

أسلوب أكثر صلاحية وأكثر استيثاقا فى نتائجها، قام بعض العلماء مثل نيوتون Newton وجاليليو Galileo وغيرهما بضم الأسلوبين السابقين Deduction and Induction وأدخلوا عليهما تقدما ملموسا ، وأضافوا اليهما من الأسس العلمية ما يزيد من صدق النتائج وايجابية الوثوق فيها . وبهذا أصبح البحث يعتمد على المشاهدة والملاحظة والتأملات الفكرية المرتكزة على هدى من الفروض العلمية ، والوصول الى نتائج لها باختبار صحتها وايجابيتها . ومن هذا بدأ البحث العلمى طريقه الى النمو والازدهار .

وفى عام ١٩١٠ قام Deway بابتكار مراحل أو خطوات البحث العلمى وجعلها خمسا هى :

١ — الشعور أو الادراك الصحيح بوجود مشكلة ، أو عقبة أو ظاهرة تحتاج الى حل أو تفسير .

٢ — تحديد وتعريف المشكلة المرتكزان على الدقة والوضوح .

٣ — وضع الفروض العلمية أو العملية المرتكزة على التأملات الفكرية عن طريق اقامة علاقة نظرية بين الفروض والعوامل أو الأسباب التى يرى الباحث وجود علاقة تسببت فى خلق المشكلة أو الظاهرة أو العقبة .

٤ — استعمال الاساليب العلمية المرتكزة على التأملات الفكرية بالمشاهدة أو التعليل ، أو المناظرة ، للتوصل الى حلول مقترحة للمشكلة ، أو الظاهرة أو العقبة .

٥ — اختبار الفروض المطروحة عن طريق اقامة علاقة سببية عملية بين الفرض المطروح والبيانات والدلائل والشواهد التى جمعها الباحث ليؤكد هذه العلاقة عملا .

ادوات البحث العلمى :

انواع البحوث العلمية ثلاثة :

١ — البحوث التاريخية Historical Researches وهى التى تستهدف الوقوف على الحوادث التاريخية ، وأسباب حدوثها ، وتفسيرها . وقد يريد الباحث من دراسة الماضى ، تفسير الحاضر والتنبؤ بالمستقبل .

٢ — النوع الثانى هو البحوث الوصفية Descriptive Researches وهى البحوث التى تستهدف معرفة ودراسة ما هو موجود من الظواهر ، أو المشكلات وايجاد الحلول لها ، مثل الأبحاث المتعلقة بالميول أو الرغبات الانسانية فى العمل وتفسير ظواهر معينة مثل انخفاض الروح المعنوية بين الموظفين وزيادة نسبة أو معدل الأخطاء الوظيفية ، أو سوء العلاقات بين الرئيس ومرؤوسيه (١) .

٣ — النوع الثالث من البحوث هى البحوث التجريبية Experimental Researches وهى التى تستهدف بالاضافة الى ما تقدم . الكشف عن أسباب المشكلة أو الظاهرة ، والبحث فى كيفية حدوثها ، وايجاد الحلول الملائمة لها . وهذه البحوث ترتكز أساسا على متغيرين : المتغير المستقل ، وآخر غير مستقل أو تابع ، ويحاول الباحث دراسة أثر التغير الذى يطرأ على المتغير التابع اذا أدخل تغييرا على المتغير المستقل .

ومهما يكن نوع البحث الذى يختاره الباحث ، فانه يتعين عليه أن يختار احدى أدوات أو أساليب البحث العلمى فى جمع الحقائق والبيانات والدلائل وقد يختار الباحث استعمال أكثر من واحدة من هذه الأدوات . والشرط الجوهرى هنا هو أن يكون الباحث على المام بهذه الأدوات أو الأساليب ومدى قصورها ، أو فاعليتها ، أو موضوعيتها فى الحصول على البيانات . ونعرض فيما يلى أهمها :

النوع الأول : النموذج أو العينة : Sampling

وهى اختيار عينة لأشياء متجانسة فى النوع ،

---

(١) أنظر فى تقسيمات البحوث الوصفية :
Carter V. Good, and Douglas E. Scates, **Methods of Research.** New York : Appleton Century — Crafts, Inc., 1954.

أو الأصل ، أو الأساس . مثال ذلك اختيار عينة من سكان مدينة معينة للحصول على بيانات عن القوى العاملة بها . وهذه العينة المختارة انما تستعمل لتمثل المجتمع كله وتعبر عنه . وبهذه الطريقة يستطيع الباحث الاقتصاد فى المال ، والتوفير فى الوقت ، وبذل جهد أقل فى الحصول على البيانات وتقصى النتائج .

ولكى يحصل الباحث على عينة ممثلة تمثيلا صادقا ودقيقا للمجتمع ، يجب أن يختار بانتظام كل وحدة من هذه العينة بطريقة معينة تحت شروط محكمة أو يمكن التحكم فيها ، ويمكن اجمال الخطوات الواجب اتباعها فيما يلى :

١ ــ يتعين تعيين الوحدات التى تشملها العينة ، وتحديد تعريف لها يمكن من التعرف عليها وعلى طبيعتها الذاتية . فاذا أراد الباحث مثلا أن يقف على متوسط أجر أساتذة الجامعات ، فعليه أن يعرف المجتمع الذى يختار منه العينة الممثلة تعريفا واضحا ، ويحدد وحداتها كأن يقرر مثلا انه سيدخل فى بحثه كل أساتذة الجامعات ، بغض النظر عن درجاتهم الوظيفية أو اعتبار ادخال بعضهم فقط ، أو انه سيختار العينة الممثلة لأساتذة فرع معين من فروع الدراسة كفروع الطب ، أو الهندسة ، أو الحقوق .

٢ ــ اذا تم تنفيذ الخطوة السابقة ، فلابد من تحديد اطار لهذه الوحدات المكونة للعينة الممثلة ، وذلك عن طريق عمل قائمة يذكر فيها هذه الوحدات فى شكل كامل ، وتام ، ودقيق ، ويمثل الوضع الراهن أو الحالى لها . ومثال ذلك عمل قائمة بأسماء المدرسين المتعطلين خلال مدة معينة ممن لهم خبرة خمس سنوات فى التدريس. وفى غالب الأحيان ، فان محاولة الحصول على هذه المعلومات انما يمثل صعوبة تعوق البحث العلمى أو نتائجه ، وبين الصعوبات البارزة ، عدم استعداد أو رغبة بعض الهيئات أو المصالح باعطاء مثل هذه المعلومات لأسباب متعددة ومتغايرة .

ونظرا لوجود هذه الصعوبات أو المعوقات فى « اقامة هذا الاطار من المعلومات » فان نتائج البحث العلمى قد تكون محدودة ، أو غير دقيقة.

٣ ــ على الباحث أن « يختار » من هذه الوحدات طريقا للسير فى بحثه ، ويتعين الحرص والتريث فى اختيار هذه الوحدات لعدم ارتكاب خطأ أو أخطاء قد تؤثر على النتائج .

٤ ــ على الباحث أن يحصل على عينة كافية بالدرجة التى تمثل المجتمع تمثيلا صادقا ولا توجد قاعدة علمية فى تحديد حجم هذه العينة من حيث الكم أو الكيف . وكل ما يمكن أن يقال أن تكون العينة فى حد ذاتها ممثلة للمجتمع تمثيلا صادقا على قدر الامكان .

النوع الثانى : توجيه الأسئلة Questionaries

وتعتبر الأسئلة من العوامل الهامة لجمع البيانات أو الحقائق التى تؤكد ايجابية أو سلبية الفرض أو الفروض التى طرحها الباحث كطريق لحل المشكلة ، أو لتفسير الظاهرة . ويلاحظ أن الاجابة على الأسئلة الموجهة قد ينقصها الكمال والشمول ، على اعتبار أن بعض الناس قد تنقصهم القدرة على اعطاء الرد فى صورة واضحة أو كاملة . وقد تكون الردود على الأسئلة مرتكزة على عوامل شخصية ، أو ذهنية ، أو سلوكية مما قد يؤثر على صلاحية الردود . وكل ما يمكن عمله هو أن على الباحث أن يكون « ماهرا » ودقيقا فى اختيار هذا الطريق لجمع الحقائق .

وقد يكون توجيه الأسئلة بطريق البريد ، وقد يكون بطريق التوجيه الشفوى لها ، والتى تتم بمقابلة شخصية مباشرة بين الباحث والفرد المراد الحصول منه على المعلومات .

وهناك ثلاثة نماذج للأسئلة :

١ ــ النموذج أو الشكل المغلق :

ويتمثل فى وضع أسئلة محددة ، ويعطى الفرد المجال ليعبر عن رأيه بكلمة « نعم » أو « لا » ، أو عن طريق وضع علامة ✓ أو بوضع دائرة حول الاجابة المختارة ، وقد يعبر الفرد عن رأيه بكلمة صحيحة أو غير صحيحة .

٢ ــ النموذج أو الشكل المفتوح :

وصورته أن يضع الباحث سؤالا أو عدة أسئلة

ويطلب من الفرد أن يضع الاجابة التى يراها معبرة عن رأيه .

٣ ــ النموذج التصويرى :

كان تقدم الأسئلة فى شكل صور أو رسومات بدلا من الكلمات أو الجمل اللفظية . وهذا النموذج أو الشكل من الأسئلة غالبا ما يستعمل فى الأبحاث الخاصة بالأطفال وصغار السن من الشباب .

ومهما يكن أمر اختيار الشكل أو النموذج ، فان على الباحث أن يبذل جهدا معقولا فى تصميم الأسئلة ، واقامة العلاقة بين وصفها والهدف منها الى غير ذلك من العوامل التى قد تؤثر فى النتيجة . كل ذلك يحتاج الى مران وخبرة ودراية، وكفاءة من الباحث .

النوع الثالث : المقابلات :

وهو يتمثل فى أن يتم الرد على الأسئلة شفويا عن طريق المقابلة الشخصية بين الباحث والفرد المراد الحصول منه على رد أو ردود على الأسئلة الموجهة . وهذه الطريقة شائعة الاستعمال فى الأبحاث التى تتطلب الحصول على ردود من صغار السن أو أولئك الذين لا يعرفون القراءة والكتابة .

وقد تكون الأسئلة الموجهة فى المقابلة آخذة الشكل الرسمى أو الموحد

Directive or Structured interview

وذلكبتوجيه نفس الأسئلة الى الأشخاص ، وبذات الاسلوب ، وتحديد الغرض من الأسئلة تحديدا كاملا . وقد تكون الاسئلة غير رسمية أو موحدة .

Non directive or unstructured interview

وهى التى تعطى للباحث والفرد حرية كاملة فى اعداد الرد وأسلوبه وطريقة التعبير وسلوكه فى صيغة الرد . وقد يستخدم الباحث الطريقتين معا ، امعانا فى الحصول على بيانات وحقائق أكثر صدقا ، وأصدق فاعلية .

على أنه يشترط لنجاح طريقة المقابلات أن يمهد الباحث لها ، ويستعد لاستعمالها حتى يضمن توجيه الأسئلة فى صورة محددة وواضحة وأن يمهد لذلك باقامة علاقة طيبة بينه وبين الأشخاص الذين سيكونون موضع المقابلة ، حتى يضمن الحصول على ردود موضوعية تتصف بالكمال والشمول . ويحسن استعمال آلة تسجيل لضمان الحصول على كل ما تم فى المقابلة ضمانا للتوصل الى نتائج صحيحة .

وصعوبة اختيار واحد أو أكثر من أدوات او أساليب البحث العلمى المشار اليها هى ضمان الوصول الى نتائج ترتكز عى أمرين هامين :

الأول : ضمان الاعتماد على النتائج المستخلصة ودقتها .

الثانى : ضمان ثبوت النتائج المستخلصة بكونها مرتكزة على علاقة مسببة صحيحة وثابتة أدت الى نتائج موضوعية سليمة .

فاذا احتاط الباحث لهذه الصعوبة وتحكم فى عدم تأثيرها على نتائج البحث عن طريق دراسة البيانات ، وتحليلها وتفسيرها واختبار الفروض واقامة السببية الموضوعة لها ، فان التقرير النهائى للبحث وعرض النتائج سيكون له اثر كبير على حل المشكلة .

خاتمـــة :

يتضح من هذا العرض المبسط لأهمية البحث العلمى فى مجال الادارة انه مشعل ينير الطريق للادارة لمواجهة المشكلات الفنية ، والعلمية ، والعملية ، والسلوكية ومواجهة تحديات الانتاج، والتوزيع ، والاستهلاك .

ولا مراء فى أن الاتجاه الحديث فى الادارة هو اجراء الأبحاث المتواصلة فى مجال العلوم السلوكية التى تستهدف دراسة طبيعة الانسان ، وسلوكه، توصلا الى اشباع حاجاته ورغباته وذلك لتحقيق أهداف الادارة ، ويزكى هذا الاتجاه الحقيقة الثابتة أن الانسان وليست الآلة هو عماد الانتاج ، ومن ثم يتعين ايجاد الطرق والأساليب الكفيلة لاستمالةجهوده وفكره ووقته لتحقيقأهدافالادارة . والبحث العلمى هو طريق ايجابى لدراسة حاجات الانسان ورغباته فى العمل توصلا الى اشباعها .

دراسة فى فلسفة الإدارة العامة

مفاهيم الإصلاح الإدارى

د. أحمد رشيد

الاصلاح الادارى عملية حتمية توليها جميع الدول بالغ اهتمامها وعنايتها ، سواء أكانت هذه الدول رأسمالية أم اشتراكية ، متقدمة أم نامية ، والغرض من هذه العملية لا خلاف عليه بينها ، اذ يعنى الاصلاح الادارى احداث تغييرات فى أجهزة الدولة الادارية ، لتحقيق أهدافها باتم وأعلى كفاءة ، وانما الخلاف راجع الى مفهوم الدولة للاصلاح الادارى ، وفى الفكر الادارى الذى تدين به ، وفى هذا المقال يعرض الكاتب مفاهيم ومداخل الاصلاح الادارى فى الفكر العربى ، وفى الفكر الماركسى . ثم يركز الاهتمام على الدول النامية ، فيتناول بالتحليل أوضاعها بالنسبة لعمليات الاصلاح الادارى بها .

الاصلاح الادارى والتنمية الادارية والتخطيط الادارى كلها مصطلحات تستخدم فى دراسات الادارة العامة ، وتتناول موضوعا معينا هو « تنظيم الجهاز الادارى » وحل مشكلات وزيادة كفاءة تحقيقه للأهداف العامة للدولة ، ولسياساتها

د. أحمد رشيد

أستاذ الادارة العامة المساعد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة.

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « مفهوم ادارة الافراد فى مصر » نشر فى عدد ابريل ١٩٧٢ ـ العدد الرابع ـ المجلد الرابع .

العامة . الا أن هناك بعض الباحثين الذين يفرقون بين المفاهيم أو الاصطلاحات الثلاثة (١) . فالاصلاح الادارى يقترن بالنظرة المتأنية البطيئة، والاسلوب المرحلى لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة وغير ملموسة ، من حيث واقع التغيير وآثاره . فهو أسلوب أكثر تحفظا من غيره من الاساليب فى سبيل تحقيق التغيير وتنظيم جهاز الدولة .

أما التنمية الادارية فتقترن بتنمية العنصر البشرى فى الادارة ، وخاصة فى المستويات العليا أو التنفيذية، أى مستويات المديرين وأعضاء الادارة العليا (٢) .

---

(1) Gerald E. Cuiden : Administrative Reborn — London 1971.
كذلك للمؤلف نظرية الادارة العامة (الطبعة الثانية لدار النهضة العربية ١٩٧٢) .

(٢) فى جمهورية مصر العربية ـ مثلا ـ تسمى المنظمة المركزية المسئولة عن تدريب الافراد المعهد القومى للتنمية الادارية .

والتنميـــة الادارية بالنسبة لبعض الباحثين تشمل كذلك تطوير وسائل العمل ، والتى ترتبط ارتباطا وثيقا بتنمية العنصر البشرى ، ومصطلح التنمية الادارية يساير دراســات التنمية التى ظهرت فى مختلف الميادين الاجتماعية ، كالتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . فالتنمية هى تعبير عن حيوية المجتمع والسياسة العامة فى جميع نواحى الحياة الاجتماعية ،ومنها النواحى الادارية .

أما مصطلح التخطيط الادارى . فهو أكثر المصطلحات تعقيدا . فمن ناحية يعنى العمليـــة الادارية العامة التى يمارسها رجل الادارة فى أى منظمة ، وعلى أى مســتوى . فالادارة تنقسم الى عدة أنشطة مترابطة غير منفصلة فى الواقع العملى ، ومنها النشاط التخطيطى ، وهو تحديد الأهداف واختيار الوسائل الملائمة للوصول الى الأهداف . فهو نشـــاط أساسى فى العملية الادارية . وبعض الباحثين يرى أن القرارات الادارية كلها قرارات تخطيطية ، اذ أن مضمونها جميعا هو وضـــع خطة محددة للهدف وللوسيلة المثلى . فالعملية الادارية فى جوهرها هى عمليـــة تخطيطية مع ترجيح كفة المســـتويات الأعلى فى الجهاز الادارى فى ذلك الصدد عن المستويات الدنيامنه .ومن هذا يظهر الاستخدام الثانى لمصطلح التخطيط الادارى ، حيث يشير الى العمل القيادى فى الدولة على أنه عمـــل تخطيطى . فالتخطيط القومى هو الوظيفة الأساسية لعناصر القيادة فى الدولة ، وله جوانبعدة سياسية واقتصادية واجتماعية، ومنها بالضرورة الجانب الادارى ، أى الذى يعنى باعداد الوسائل الادارية الكفيلة باعداد الأجهزة الادارية ـــ لخدمة أهداف الدولة المختلفة بأقصى كفاءة (١) .

فتخطيط الجانب الادارى يستهدف أساســا خدمة الجوانب المتعددة الاخرى للتخطيط القومى الشـــامل . والدولة الآخذة بنظـــام التخطيط الاقتصادى الشامل لابد لها أن تأخذ بالتخطيط الادارى الشامل ، لأن تنظيم الدولة يجب أن يكون ملائما لهذه القرارات الاقتصادية .

والاتجاهات الفكرية الثلاثة « الاصـــلاح ـــ التنمية ـــ التخطيط » كلها تمثل نظـــرة تنظيمية فاحصـــة لاقامة الوســـائل البنيانية الهيكلية فى الجهاز الادارى ، بما يحقق أهـــداف السياسة العامة للدولة بأقصى كفاءة ممكنة .

ولكننا نفضل من هذه المصطلحات ، مصطلح الاصلاح الادارى حيث أنه :

(أ) أكثر المصطلحات شـــيوعا فى الثقافة الادارية المعاصرة .

(ب) أكثر المصطلحات دقة من حيث قيامه على افتراض وجود حاجة الى التغيير والاصلاح. فالاصلاح الادارى ـــ اذا ـــ هو « عملية تغيير مقصود فى عمل الأجهزة الادارية سواء عن طريق التغيير فى التنظيم أو فى أساليب العمل أو فى سلوكيات العاملين أو فى كل هذه معا » (٢) .

ويستلزم الأمر أن نأخذ نظرة فاحصة لهذه العملية فى الفكر الادارى المعاصر .

الاصلاح الادارى فى الفكر الادارى الغربى :

ومفهوم الاصـــلاح الادارى فى الفكر الثقافى الغربى هو « احداث تغييرات مستمرة فى هيكل تنظيم الدولة » . وهذا المفهوم المبسط يعكس الثقافة الادارية الغربيـــة التى تتصف بصـــفة أساسية هى التجريبيـــة والبراجماتية . (٣) فلا توجد حقائق مطلقة فى التنظيم الادارى ، بل مجرد افتراضات نظرية قابلة للاختبار لتقرر مـــدى فعاليتها وصحتها فى التطبيق العملى . فالفكر الادارى الغربى يؤمن بمبدأ التجـــربة والخطأ

---

(١) يراجع فى تعاريف التخطيط الادارى فى هـــذا المفهوم الدكتور أحمد رشيد : نظرية الادارة العامة ـــ دار النهضة العربية ١٩٧٢ .

(٢) يراجع فى مفاهيم الاصلاح الادارى ـــ الدكتور أحمدرشيد : التخطيط الادارى ـــ مجلة العلوم الادارية ـــ العدد الثالث ١٩٦٧ .

(٣) D.T. Stanley : Changing Administrations — Washington 1965.

وتغيير النظرة الى الصواب والخطأ والى التنظيم الادارى من فترة لاخرى . والتنظيم الادارى فى الدول الغربية يقوم على دعامتين :

اولا — اقامة الهيكل التنظيمى (مفهوم ستاتيكى) .

ثانيا — اعادة بناء الهيكل التنظيمى (مفهوم ديناميكى) .

فالدعامة الاولى لا تعنى انتهاء تنظيم الجهاز الادارى ، بل مجرد البدء فى عملية تشغيل هذا الهيكل واقعيا وتجريبيا ، مما ينتج معه وجود ثغرات أو نقص أو نقاط ضعف فى تنظيم الدولة ، وبالتالى تلاحقه فورا عملية اعادة التنظيم .

فالتنظيم واعادة التنظيم هما وجهان لعملة واحدة هو التنظيم الفعال. لذلك فقد جرى العرف التنظيمى الادارى فى الدولة الغربية على انشاء وحدات متخصصة فنية فى التنظيم الادارى وأساليب العمل على أعلى مستوى فى الدولة وتلحق برئيس الدولة أو بوزير الخزانة ، وتقوم هذه الوحدات بدراسات مستمرة للهيكل التنظيمى للدولة ولاساليب العمل الملائمة لأهداف السياسة العامة وبرامج الدولة ، وتبدى ملاحظاتها الفنية فيما يتعلق بأوجه التغيير المستمر اللازم احداثها . وهذه الوحدات تسمى عادة : مكاتب التنظيم وأساليب (أو طرائق) العمل . والملاحظ فى الدول الغربية أن الهيكل التنظيمى للجهاز الادارى يعكس نظاما سياسيا ومستقرا . Stable اى معالمه واضحة وأبعاده معروفة ، الا أنه متطور غير متحجر وغير جامد ، ولكن مظاهر التغيير فيه تماثل طبيعة تطور أهداف الدولة الغربية ذاتها، من حيث البطء ، وعدم الجذرية ، وعدم الفجائية، بل بناء على نقاش طويل تساهم فيه فئات عديدة من الشعب . فمثلا : قرارات وقوانين التأميم فى بريطانيا نلاحظ أنها صدرت بعد مناقشات على مختلف المستويات الرسمية والاجتماعية استمرت حوالى ٣٠ سنة أدت فى النهاية ، وبعد صدورها، الى تبنى الدولة أهدافا جديدة غير مألوفة فى سياستها مما أدى الى ظهور وظائف جديدة للدولة ولجهازها الادارى .

كما احتاج الأمر الى اعادة تنظيم الجهاز الادارى ، وفى هذه الحالة يبدأ الاصلاح الادارى عن طريق اللجان ذات الطابع الفنى والسياسى معا . وحتى لو تم تشكيلها بقرار ادارى فهى تقدم توصياتها الى السلطة التشريعية التى تقوم بمناقشة هذه التوصيات والمقترحات على ضوء الاثباتات التى تؤيدها أو الوقائع التى تفندها ، وفى النهاية تصدر التشريعات اللازمة لاعادة النظر فى تنظيم الدولة ، بناء على مضمون تلك التوصيات ، مثال ذلك لجنة هوفر الامريكية — ولجنة فولتن فى بريطانيا التى تكونت سنة ١٩٦٦ لدراسة الأوضاع التنظيمية للخدمات المدنية (١) ، وقدمت تقريرها الى مجلس العموم فى سنة ١٩٦٨ ، ولم تصدر التشريعات الاصلاحية للخدمة المدنية الا فى سنة ١٩٧١ . ولقد جاء فى تقرير فولتن افكار ثورية تستهدف احداث تغيير جذرى فى الخدمة المدنية البريطانية — فلقد دعا فولتن مثلا الى تغيير الكادر الادارى للخدمة المدنية، وتحويله الى كادر موحد ، وذلك بعد أن ظلت الكادرات فى بريطانيا ثابتة التنظيم منذ قرون على ثلاثة مستويات . كذلك دعا تقرير فولتن الى الأخذ بمبدأ التعيين للخدمة المدنية فى الوظائف الفنية من خارج الجهاز الادارى — وهذا النظام معمول به فى الولايات المتحدة ، حيث يتم التعيين فى الجهاز الادارى للدولة من الشركات الأهلية . كذلك دعا الى توضيح معالم الوظائف الاستشارية فى الأجهزة الادارية ، وذلك يحمل تغييرا فى طبيعة الادارة البريطانية العريقة — الخطية والرئاسية. وليس من المتوقع أن تتكون لجنة أخرى مماثلة فى بريطانيا قبل ٢٠ عاما على الأقل مثلا الا لو حدثت تغييرات جذرية فى النظام السياسى

(1) The Civil Service, Vol. I, Report of the Committee 1966 - 1968. Chairman Lord Fulton, London. 1966.

البريطانى . فالاصلاح الادارى هنا هو عملية تتسم بطابع التطور البطىء الذى يقام على النقاش والبحث المستفيض .

الاصلاح الادارى فى الفكر الماركسى :

أما فى الفكر الادارى الماركسى فالاصلاح الادارى هو عملية احداث تغيير جذرى فى البناء التنظيمى للدولة من النواحى المادية — ثم متابعة هذا التغيير الجذرى بالتوعية الثقافية الادارية من أجل تثبيت المجتمع الجديد الاشتراكى . « فالتغييرات الادارية المادية أولا يليها تثبيتها ثقافيا وتحويلها الى اتجاه سلوكى فعلى فى المجتمع الاشتراكى وفى أجهزته الادارية . ففى تجارب الاصلاح الادارى الغربية نجد تطورا فكريا عكسيا . فالدعوة الى التغيير تسبق أحداث التغييرات المادية فعليا . أما فى النظام الماركسى فهناك طليعة « البرولتياريا » متمثلة فى قيادات الحزب الشيوعى التى تستطيع بما لها من قوة سياسية وعقيدية وايديولوجية وشعبية ان تبدأ فوريا بتنفيذ الاصلاح الادارى ماديا وعمليا . أى هو اصلاح ادارى مفاجىء سريع جذرى ، ثم بعد ذلك تقوم بحملات التغيير الثقافى النفسى . وتطبيق هذه الفلسفة هو على أساس المفهوم الماركسى اللينينى للدولة ، وهو ضرورة تصفية أجهزة الدولة الرأسمالية حتى يمكن تدعيم النظام الاشتراكى ، حيث أن مؤسسات الدولة الرأسمالية هى أداة الطبقة الحاكمة لقهر الكادحين واستغلال فائض القيمة من أعمالهم المنتجة .

وتبعا للفكر الماركسى فهناك نوعان من المؤسسات فى الدولة الرأسمالية هى :

١ — مؤسسات لابد من ازالتها تماما وهى تلك المرتبطة ارتباطا عضويا مع النظام القديم: (الشرطة وتتحول الى المليشيا الشعبية) (الجيش ويتحول الى الجيش الاحمر) (القضاء ويتحول الى الأجهزة القضائية للسوفييتات المحلية) .

٢ — مؤسسات قديمة خدمت النظام الرأسمالى ، ولكن يمكن أن تستمر لخدمة النظام الجديد ، وهو دكتاتورية البروليتاريا مثل المؤسسات المصرفية والمؤسسات الصناعية والخدمات والمرافق . وبالنسبة لهذا النوع من المؤسسات المتبقية من الدولة الرأسمالية فانها تتعرض لعملية تغيير جذرى عنيف لانشاء تنظيم جديد . وهذه العملية الاصلاحية تمر فى مرحلتين هما :

(أ) تغيير الادارة العليا أو الكادر الادارى القيادى واستبداله بكادر آخر موال سياسيا للنظام الاشتراكى الجديد .

(ب) تغيير القانون أو النظام الأساسى لهذه المؤسسات .

وهذا يستلزم تثبيت الثقافة الادارية الجديدة، لأن هذه التغييرات المادية لم يسبقها اعداد ثقافى ادارى كاف .

فايمان الكادر الادارى الجديد بالمبادىء الماركسية لايكفى فى حد ذاته لتحقيق كفاءة العملية الادارية فى خدمة المجتمع المحيط بها ، مما يتطلب استمرار عملية الاصلاح الادارى دائما . اذا لاتنتهى عمليات بناء المؤسسات والهياكل والنظم الجديدة ، ولكنها تستمر كتنظيم سياسى أساسى له طابع عضوى فى البناء الأعلى للدولة .

والاصلاح الادارى لا يمكن أن يكون هو ذاته قائدا للتغير الاجتماعى ، بل هو مجرد وسيلة . فالطبيعة البيروقراطية للادارة العامة تجعلها غير مؤهلة لقيادة الثورة الاجتماعية ، ان الادارة مجرد أداة تنفيذية فقط. فلو كانت الادارة العامة تمثل المبادىء والمنفذ للتغيير الاجتماعى فى آن واحد ، فان هذا يكون نموذجا اجتماعيا جامدا بيروقراطيا تضع فيه الادارة الغاية ، وتختار الوسيلة التنفيذية لتلك الغاية ، وبذلك يفقد النظام الاجتماعى صفات التطور والحيوية الطبيعية فيه.

المقارنة بين المفهومين :

وتوجد ثلاثة عناصر رئيسية للمقارنة بين مفهوم الاصلاح الادارى فى الثقافة الغربية والثقافة الشيوعية :

أولا — فى النظام الاشتراكى بدأ الاصلاح الادارى بعد ثورة سياسية اقتصادية اجتماعية فى سنة ١٩١٧ ، وكان اصلاحا سريعا فجائيا ، وبالتالى كان اصلاحا جذريا .

أما فى النظام الغربى فرغم أن الاصلاح الادارى يأتى عقب تغييرات فى أبعاد السياسة العامة ومفهومها للنظام الاجتماعى ، الا أنه ظل بلا طابع جذرى ، وذلك نظرا للفترة الزمنية الطويلة نسبيا التى تم الاصلاح خلالها تطوريا بطيئا . فقد يكون مضمون وجوهر الاصلاح جذريا ، الا أن طول المدى فى احداثه وتنفيذه عمليا يؤدى الى تخفيف الجذرية فيه .

ففكرة الاصلاح الادارى قد تكون جذرية ، ولكن طريقة ظهورها الى حيز التنفيذ تتم بأسلوب تطورى تدريجى ، مما يفقدها طابع الفجائية وتخفيف الجذرية الاصلاحية . فهو بهذا المعنى نشاط ادارى ذاتى تقوم به الادارة نفسها فى اطار تطور مفهومها عن السياسة العامة للدولة .

ثانيا — الاصلاح الادارى فى النظام الاشتراكى اصلاح فوقى سلطوى خارجى عن هيكل الادارة ذاتها .

أما فى النظام الغربى فهو اصلاح من الداخل From within ونلاحظ هنا أن الاصلاح الادارى فى أى نموذج اجتماعى انما هو عملية فوقية ، أى صادرة من أعلى الهرم السياسى ، من حيث المبادأة أو التخطيط ، ولكن تنفيذ الاصلاح الادارى هو الذى يختلف بين النظامين . فالطابع الفوقى واضح للغاية فى النظام الاشتراكى ، نظرا لأن القيادة العليا فى المجتمع تتبنى أفكار الاصلاح وتنفيذها فى آن واحد ، ذلك على عكس الاصلاح الادارى فى النظام الغربى . فرغم أن اصدار أوامر وخطط الاصلاح يأتى فوقيا من أعلى الا أن التنفيذ يتم بالاقناع والاقتناع والمناقشة الحرة — فيظهر الاصلاح كما لو كانت الادارة نفسها هى التى بادأت به .

ثالثا — الاصلاح الادارى فى النظام الاشتراكى تقوم به العناصر المتطرفة فى حين تقوم به فى النظام الغربى العناصر المعتدلة . فمثلا حين ظهرت فكرة الاصلاح الادارى فى روسيا عقب ثورة سنة سنة ١٩١٧ كان ذلك فى شكل ليبرالى متحرر يسمح للعاملين بالادارة الذاتية ، مما يخفف من قبضة الدولة ، ثم بعد ذلك انتصر الاتجاه المتطرف فى عمليات الاصلاح الادارى ، مما ادى الى تركيز سلطة الدولة وتقوية دورها فى الاصلاح الادارى .

أما فى الدولة الغربية فيسيطر على تنفيذ الاصلاح الادارى أنصار الحلول الوسطى أو العناصر المعتدلة فكريا ، وذلك لأسباب كثيرة . منها ان الاصلاح الادارى يظهر فى بادىء الأمر متطرفا على المستوى النظرى ، ثم بعد ذلك واثناء تطبيقه فى الواقع العملى يفقد تطرفه حتى يصل الى توفيق معين Compromise يحترم الوضع القائم فى المجتمع . Status quo

فالتفاعل بين التطرف النظرى والاعتدال العملى التطبيقى تنتج عنه هذه العملية التوفيقية التوسطية فى الاصلاح مثلا ... تقرير فولتن يمتاز بالثورية الجذرية من الناحية النظرية ، الا أن كبار الاداريين البريطانيين المحافظين بفكرهم وطبيعتهم سوف يميلون الى الاعتدال فى تنفيذه .

وهكذا ينتج التوفيق العملى بين التطرف والرجعية فى عملية الاصلاح الادارى — وتلك سمة من سمات النظام الغربى للاصلاح الادارى (١) .

الدول النامية :

أما فى الدول النامية فالاصلاح الادارى يعبر عن « ظاهرة حتمية فى تلك الدول النامية ، وهى قيام الجهاز الادارى بدور أساسى رئيسى فى عمليات تحقيق أهداف التنمية الشاملة ذلك ، مع واقع معين هو ... قصور ذلك الجهاز طبيعيا من القيام بهذا الدور الحتمى . وهكذا فان الاصلاح الادارى فى الدول النامية وظيفته الحتمية هى سد الفجوة بين آمال السياسة العامة

(1) P. Wasserman : Measurement and Evaluation of Organizational Reforms — N.Y. 1959.

الوطنية من جانب ، وامكانيات تنفيذها عمليا من جانب آخر » .

كذلك هناك جوانب أخرى فى الظاهرة الاجتماعية فى الدولة النامية تفسر الحتمية التى تميز الاصلاح الادارى فى تلك الدول وعلى رأسها طموح أهداف التنمية فى كثير من الدول النامية الى حد يبالغ فى تصوير امكانيات هذه الدول واقعيا ، وأمثلة هذه المبالغات فى التقديرات كثيرة منها :

(أ) عدم التقدير الموضوعى الدقيق لامكانات الدولة النامية ، ومن ثم تضخيم حجم تلك الامكانات ، مما يؤدى الى وضع أهداف التنمية بطريقة عشوائية تؤدى الى تعقيد عمليات الادارة وزيادة الحاجة الى الاصلاح .

(ب) النزعة الوطنية المتطرفة لقيادة بعض الدول النامية بعد استقلالها السياسى ، اذ ترغب النخبة الحاكمة أن تكسب التأييد الشعبى عن طريق تضخيم امكانيات الدولة فى تحقيق أهداف التنمية . وهذه ظاهرة شائعة فعلا تحكم نظم الحكم فى الدول النامية حديثة الاستقلال حتى فى حالة تغير الجماعة الحاكمة ، مما يؤدى الى تضخيم مشكلات الجهاز الادارى .

(جـ) رغبة الدولة النامية فى تقوية جهازها الادارى تعبيرا عن واحدة من أهم سمات الدولة القومية الحديثة : الادارة القوية وهذا يعنى المزيد من الحاجة الى الاصلاح الادارى .

ويظهر الاصلاح الادارى فى الدول النامية ، كعملية أساسية حتمية ، مثل حتمية قيام الجهاز الادارى بدور ضخم فى أحداث التنمية . فالاصلاح الادارى هو احدى حتميات ادارة التنمية ، وذلك لأن الجهاز الادارى القائم بها يعجز بطبيعته وأوضاعه الراهنة عن تحقيق السياسة العامة بكفاءة . ولابد من اصلاحه ، ومن ثم فان حتمية الاصلاح الادارى فى الدولة النامية أهم من حتمية قيام الادارة بدورها فى التنمية (1) . بل ان الاصلاح هو الشرط الأساسى للحتمية الثانية المذكورة . فوضع قرارات ادارة التنمية هو عملية ذات طابع سياسى تسهل بعد الاستقلال . الا أن القدرة على تشغيل الجهاز الادارى القائم بالدولة النامية حديثة الاستقلال والذى يتميز بالضعف وانخفاض الكفاءة ، تمثل التحدى الأساسى أمام الدول النامية . كما أنها هى الفيصل الأهم فى تحديد مستقبل السياسة العامة .

مفهومان للاصلاح الادارى :

يبدولنا من الاستعراض السريع لمفاهيم الاصلاح الادارى فى النظم الادارية المعاصرة ان الاصلاح الادارى يظهر تعبيرا عن الاحساس بالحاجة الى احداث تغييرات جذرية فى عمل الاجهزة الادارية ذاتها عن رؤيتها واحداثها طبيعيا . واسلوب تحقيق ذلك التغيير يختلف باختلاف النظام الادارى ، ولكن يمكن ملاحظة انه بالنسبة لجميع النظم يوجد مفهومان أساسيان لماهية الاصلاح الادارى :

اولا ــ الاصلاح الادارى الذاتى :

الادارة الحكومية يجب أن تقوم بالاصلاح الادارى بذاتها ــ أو بطبيعتها ــ فهى مطالبة بتصحيح اخطائها أولا بأول عن طريق التقييم والمتابعة والرقابة ، وباتباع الوسائل العملية لتحسين أساليب العمل ، وتنظيم خطوات العملية الادارية . فالنشاط الادارى هو نشاط اصلاح يفترض نظريا أن الادارة العامة فى الدولة الحديثة هى نفسها الاصلاح الادارى ــ وهذا هو مفهوم الاصلاح الادارى كنشاط تلقائى مستمر للادارة العامة ككل فى أن تصحح ذاتها بذاتها ، بأن تكتشف أولا بأول مصادر الخلل والخطأ فى مختلف جزئيات العمل .

وهذا المفهوم للاصلاح الادارى يعبر عن الادارة العامة ذاتها فى صورتها المتطورة بصفة مستمرة

(1) J. M. Sanchez : Reform & Reaction N.C. 1964.

— التلقائية والطبيعيــة . هو التغيير الادارى المستمر الذى لا يتوقف ، والشروط الأساسية لتوافر مثل هذا النموذج :

أولا — قدرة النظام الادارى على الاحساس بمتطلبات التغيير والتطور ، تبعا لهــا . وهذا النظام الادارى يختلف اختلافا جوهريا عن نظام ادارى جامد ، يتلقى حاجات التغيير ويمتصها دون أن يتأثر بها فعليا — بل ان مثل هذا النظام العاجز قد يعدى عناصر الاصلاح ذاتها ، فتفشل فى تقديراتها التصحيحية (١) .

والتمييز بين النوعين من النظم الادارية يرجع الى مؤشرات معينة منها :

(أ) فشل وقصور نظم الاتصالات فى الجهاز الادارى ، وبينه وبين المجتمع .

(ب) ظهور ولاءات غير رسمية وارتباطــات اجتماعية داخل الجهاز (شللية) تؤدى الى عرقلة تحقيق التغيير ، لأنه يتعارض مع مصالحها الخاصة .

(جـ) ضعف عناصر المشورة ومدى ما تملــكه من قدرات ابتكارية . وعدم قدرتها على رؤية حاجات الاصلاح الادارى .

ثانيا — درجة تمدن النظام الاجتماعى Modernization أى قدرة النظام الاجتماعى القائم على تحقيق التغــيرات فيــه والتطــور ، تبعــا لهــا تلقائيا وطبيعيا فى صورة النمو الطبيعى لجميع مكوناته ، بما فيها النظام الادارى .

فالمجتمع غير المتمدن بالمعنى المذكور لا يصلح فيه هذا المفهوم للاصلاح الادارى الذاتى التلقائى التطورى الطبيعى ، وذلك لان مثل هــذا المجتمع يتسم بتناقض مستمر بين الأوضــاع التقليدية القديمة ، وبين الرغبة فى الاوضاع المتمدنة من جانب قطاع كبير من المجتمع .

فالهيكل الاجتماعى جامد فى كيانه ، وينعكس ذلك الجمود على جميع نظمه بما فيها النظم الادارية . ومن أهم سمات المجتمع المتمدن من النواحى الادارية :

(أ) نجاح نظم المعلومات التبادلية Feedlack أى قيام نظم اتصالات مرتفعة الكفاءة فى التغذية العكسية بالبيانات المرتدة ، مما يؤدى الى الاحســاس السريع بالخــطأ ويخلق القدرة على التصحيح .

(ب) قوة عناصر المشهورة وامتلاكها لقدرات ابتكارية على أن تكون قريبة من عناصر القيادة التىقلما كانت لا تستأثر بالرأى ، وانما تحترم المشورة وتأخذ بهــا وتنفذها كلما أمكن التطور طبيعيا دون حاجة الى نشاط فوقى ، وتدخل سلطة من أعلى .

(جـ) عــدم التمسك بالمراكز الوظيفية ، أى المرونة فى الجهــاز الادارى ، وامكانية التنقل من عنــاصر التنفيذ الى عنــاصر المشورة أو القيادة وبالعكس Rotation فى التجارب والابعاد الادارية التطبيقية .

(د) مدى سيطرة الحلول الوسطى Compromises علــى النظــام الادارى والتى تؤدى الى نوع من المحافظة الاداريةConservatism وتجمد عملية اصدار القرارات وتحافظ على الوضع القائم وتجعــله عرفا من أعراف الادارة .

وأخيرا ان الاصلاح الادارى الطبيعى التلقائى هو مفهوم الادارة الناجحة التقدمية والحديثة .

وهذا المفهوم الأول للاصلاح الادارى يقوم على أساس مطلب حيوى ، وهو ضرورة قيام ادارة العمليات الحكومية على مبــدأ التصحيح الذاتى للاخطاء والتطور مع الزمن والاستجابة الفعالة لحاجات المجتمــع وأهداف السياسة العامة . وكلما كان هذا هو الحال قلت الحاجة الى فرض اصلاح الادارة من خارج الأجهزة الادارية .

ثانيا — الاصلاح الادارى الفوقى الجبرى :

والبداية فيه هو الاحساس العام بوجود قصور فادح فى الجهاز الادارى الكلى يعجز ذلك الجهاز

(١) الدكتور أحمد رشيد : ادارة التنمية — النهضة العربية ١٩٧٢ .

(1) G. Caiden : op. cit., ch. 5.

الادارى عن رؤيته أو تصحيحه — فيدخل الاصلاح الخارجى الفوقى الى ذلك النظام . فالصفة الأولى المميزة لذلك المفهوم عن المفهوم السابق هى أن الاصلاح الادارى يأتىمن أعلى ومن خارجالأجهزة الادارية . والاحساس بالحاجة الى الاصلاح الادارى تكون بناء على ملاحظة المجتمع بفئاته المختلفة لاعراض معينة تظهر على الادارة منها:

(أ) عجز الادارة العامة باستمرار عن تحقيق الأهداف الموضوعة لها وذلك الى مدى يلاحظه الجميع : المواطن والمستويات الادارية المختلفة ، أى شيوع الخطأ وعدم الرضا عن العملية الادارية فى جميع انحاء المجتمع .

وهذا الاحساس يبدأ من جانب المواطنين المتعاملين مع النظام الادارى ، ثم ينتقل الىداخل الجهازالادارى، وخاصة لدى عناصر القيادة لانها هى ذاتها التى تقوم بوضع تلك الأهداف التى لم يحققها النظام الادارى ككل ، ومن ثم تكون أقدر الجميع على التعرف على مدى اخفاق ذلك النظام . كما أن هذه العناصر ذات طابع سياسى يجعلها اقدر على الاحساس بشكوى المجتمع .

(ب) عجز الادارة العامة عن القيام بواجباتها العادية فى الظروف الاستثنائية ، أو أن تفى باعباء استثنائية فرضت على المجتمع فجأة (وباء — كارثة طبيعية — حريق فى منطقة صناعية) ، وهنا تظهر النظرة الفوقية لاصلاح الجهاز الادارى ، حيث يظهر عجزه وقصوره مرة واحدة أمام الناس .

(جـ) عجز الجهاز الادارى عن رؤية المستقبل ومشاكله واحتياجاته المتوقعة ، ومظاهر ذلك هى قصر المدى الزمنى للخطط الادارية ، فلا تتعدى السنة الواحدة لعدم امتلاك الادارة القدرة على الرؤية البعيدة .

(د) عجز الجهاز الادارى عن التعرف على الاستخدام الأمثل ، للموارد المتاحة ، مما يؤدى فى الواقع الى تبديد تلك الموارد ، نظرا لعدم امتلاكه الوسائل العلمية . ونلاحظ أنه أهم من تلك الأعراض هو الاحساس بها . والاحساس بها مسألة نسبية قيمية تقديرية لها طابع سياسى ، اذ أنه حتى الآن لا توجد نظرية ثابتة محددة قاطعة لمفهوم الكفاءة فى الادارة العامة ، بل هى لا تتعدى الاجتهادات . وانتشار الاحساس بتلك العوارض واجماع غالبية المواطنين على وجودها مسألة نسبية يتوقف على طبيعة النمو الاجتماعى القائم فعلا ، أى على مدى طموح وتطورية أو جمود المجتمع . فالمجتمع الديناميكى لا يتحمل اى نقص فى كفاءة الادارة . والمجتمع القانع الجامد تكون مفاهيم كفاءة الادارة بالنسبة له منخفضة بسبب ركوده الفكرى . ولكن هناك عوامل تفرض فرضا على المجتمع أن يشعر باعراض انخفاض كفاءة الادارة العامة ومنها :

اولا — عوامل سياسية :

كالحروب . فمثلا نكسة ١٩٦٧ أدت الىانتشار الحديث عن الاصلاح الادارى . وتغيير النظام السياسى كالتعديلات الدستورية التى تؤدى الى تعديلات جذرية فى نظام السياسة الخارجية أو الداخلية .

فيبدأ الضمير الجماعى فى التساؤل والبحث عن مبررات وتفسيرات لتلك الأوضاع الجديدة ، ومن ثم يلفت النظر الى أمراض المجتمع بصفة عامة ، ومنها أمراض الجهاز الادارى ، وتظهر الحاجة الى اصلاح ادارى ... جذرى .

---

(١) يجب أن نلاحظ أن هذا العجز قد يكون مرجعه التغييرالمستمر فى السياسة العامة للدولة الذى يجعل من المستحيل على الجهاز الادارى متابعة هذه التغييرات .

ثانيا — عوامل اقتصادية :

كالازمات الاقتصادية الحادة مثل انخفاض سعر النقد ، والتضخم ، والافلاس القومى ، واعادة توزيع الثروة . فالقرارات الاشتراكية فى مصر مثلا ادت الى موجة من التفكير فى الاصلاح الادارى نتيجة الزيادة المفاجئة فى أعباء الجهاز الادارى والتحول القاطع فى طبيعة أعمال الادارة العامة الحكومية .

ثالثا — عوامل اجتماعية :

كالتغيير فى الهيكل الطبقى ، وانتشار الجرائم، وانعدام الأمن ، والنزاهة ، والتغيير الثقافى الملموس الذى يأتى من تأثير خارجى يدخل فجأة وينتشر بسرعة فى المجتمع ويدخل أذهان الناس ، ويشعرهم بالفوضى القائمة حولهم .

رابعا — عوامل ديموغرافية :

كالانفجار السكانى — والهجرة من الريف للحضر والتى تظهر عجز الادارة عن أداء الخدمات الأساسية للانسان .

خامسا — الثورة الشاملة :

حيث يكون الاحساس أسهل ، والاقتناع أكبر بوجود تلك العوارض التى تحتم الاصلاح الادارى .

وهكذا فان فكرة الاصلاح الادارى الفوقى لا تأتى الا من حدث خطير فى حياة الأمة ، فالحاجة الى الاصلاح تكون طبيعية دائمة تلقائية ، دون افتعال أو تدخل خارجى فوقى فى حالة النظام الادارى الناجح ، وفى ظل المجتمع المتمدين بالمعانى المذكورة .

ولكن قصور النظام الادارى فى الدولة النامية يستمر فترة قد تطول أو تقصر حسب ظروف المجتمع ودرجة وعى عناصر القيادة العليا وتمسكها بالاصلاح الادارى . لذا لابد من وجود عوامل تدفع الناس الى الاحساس بالعوارض السلبية القائمة فى النظام الادارى العام .

وتوجد هذه العوامل فى الدول النامية جميعا بدرجات مختلفة . نقصد بتلك العوامل متطلبات الثورة للتنمية والتغيير الاجتماعى ، فهذه المتطلبات تضع أعباء مختلفة ومتسعة على عاتق الأجهزة الادارية تجعلها عاجزة عن الوفاء بأعبائها دون احداث اصلاح ادارى جذرى . وهذا الاصلاح لن يتأتى أبدا داخليا ، بل لابد أن تكون المبادرة فيه من خارج الجهاز الادارى ، ثم تسرى العملية لتصل الى أعمال الأجهزة الادارية بعد ذلك .

ان قيام مؤسسة ما من احدى البلاد بنشاط اقتصادى فى بلد آخر يحمل فى طياته نوعا من التبادل الثقافى ويوفر وسيلة للقضاء على حواجز المتاجرة التى قدتكون قائمة بين البلدين ، ومن الطبيعى أن تكون أهداف المؤسسة أساسا اقتصادية ولكن الاهميةالاجتماعية لارساء علاقة وثيقة بالبلد المضيف ينبغى الا يستهان بها ، فنجاح المؤسسة فى نشاطها فى بلد آخر يحتم عليها أن تعنى بأشياء أخرى غير مجرد الربح ، فمن الخطأ أن تحل على البلد لتستفيد منأسواق عمالته ثم تجنى الارباح الوفيرة فحسب ، فالبلد المضيف يتطلب أن يدخل اليه التدريبوالتكنولوجيا بحيث يحصل منها على ثمار دائمة فى شكل ارتفاع لمستوى معيشة المواطنين ، وفوق ذلكفان معرفة المنظمة بالناس ، واحترامهم وأخذ تقاليدهم وتطلعاتهم فى الاعتبار تعتبر من الامور الجوهرية ،وفى الجملة ينبغي عليها أن تتعدى مجرد الوعود لمساعدة اقتصاد البلد المضيف الى العمل على تقديمهذه المساعدة .

مشكلة استخدام البيانات والمعلومات بمصر

عبد الرحمن شفيق محمد

سبق أن نشرت المجلة فى العدد الماضى (يوليو ١٩٧٢) مقالا للدكتور محمد محمد الهادى استاذ التوثيق الزميل بالمعهد القومى للتنمية الادارية عنجمع وتنظيم المعلومات لخدمة التخطيط القومى ، وقد تعرض سيادته فى مقاله لاهمية المعلومات للتخطيط ،وانواع هذه المعلومات ، وطرق جمعهـا ، ونظام استخدامها ، وكان قد وصل المجلة المقال التـالىيعالج فيه كاتبه مشكلة عدم تدفق المعلومات فى يسر من مصادرها الى مستويات التخطيط وما ينتج عن ذلكمن آثار بالغة على سلامة الخطط ، ويقترح علاجا لذلك تنظيما معينا على المستويات المختلفة للاجهزة الادارية يكفل جمع وتنظيم وتدفق المعـلومات الى المستويات التخطيطية بالقدر المناسب وبالشكل الذى يوفى باحتياجاتها وفى الوقت الاكثر ملاءمة ، وكمـا وعدت المجلة واستكمالا لدراسة هذا الموضوع الهامننشر هذا المقال .

المظاهر العامة للمشكلة :

١ ـــ لم تعد الدولة فى جمهورية مصر العربية بعد ثورة ١٩٥٢ دولة السـيادة التى تقتصر مهمتها على تقديم بعض الخدمات الأساسية من أمن ودفاع وعدالة وبعض الخدمات المحدودة فى مجال الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية ، انما أصبحت الدولة الاشتراكية التى تؤمن بمبدأ العدالة الاجتماعية الذى يتيح لكل مواطن قدرا متكافئا من الخدمات وفرص العمل والدخل المناسب .

وقد اقتضى تنفيذ هذه السياسة تغييرا شاملا فى الهيـكل البنائى للمجتمع ، يشـمل النواحى السياسية والاقتصادية والادارية . وترتب على ذلك زيادة الاعباء الملقاة على عاتق الدولة، وزيادة عدد حجم الأجهزة التى تقوم بهذه المسئوليات تبعا لذلك ، فأنشئت الأجهزة المركزية للرقابة والتنظيم والادارة والاحصاء،والوزارات التى تقوم بواسطة ما يتبعها من فروع وهيئات ومؤسسات بأعمال الخدمات والانتاج .

وحتى يمكن لتلك الأجهزة ان تمارس مهمتها بكفـاءة ، فانها ترجع دائما الى مواقـع التنفيذ بمختلف نوعياتها لتحصل على البيانات والمعلومات التى تعينها على أداء مهمتها فى مجال التخطيط والتوجيه والرقابة والتنظيم والتنسيق والمتابعة وتقييم الأداء .

٢ ـــ ان اقامة مجتمع الكفاية والعدل يعتمد أساسا على حسن استغلال الموارد والامكانيات والجهود البشرية المتاحة . ووسيلة الدولة فى ذلك

عبد الرحمن شفيق محمد

مدير عام (بالنيابة)

بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة

التخطيط العلمى المتكامل الذى يعتمد على تحديد دقيق لهذه الموارد والامكانيات ، وحصر دقيق للاحتياجات ووضع الأولويات لتنفيذها حسب أهميتها النسبية ومتابعتها وتقييم فائدتها — وهذا لا يمكن تقريره الا على أساس دراسات وبحوث تعتمد على قدر كبير من المعلومات والاحصاءات الدقيقة التى تمثل الموقف تمثيلا صادقا .

٣ — وقد صاحب التغيير فى البناء الاجتماعى للمجتمع المصرى تغيير فى نظرته للأمور ، وابداء اهتمام بنواح لم تكن تثير اهتمامه بقدر كبير مثل الاهتمام بالتعليم والثقافة ومجالات البحث العلمى. الا أن هذه النظرة تغيرت بعد الثورة فأصبحت أبواب التعليم والثقافة والبحث العلمى مفتوحة على مصراعيها لكل راغب فيها ، مما زاد فى عدد الدارسين والباحثين والعاملين فى مجالات البحوث والعلوم المختلفة . ومن الطبيعى أن تستند كل دراسة أو بحث الى حقائق ومعلومات واحصاء يتم الحصول عليها من مصادرها المختلفة ، وهذا يشكل عبئا كبيرا على هذه المصادر .

٤ — وقد ثارت فى الآونة الأخيرة شكوى تردد صداها فى المؤتمرات واللجان المختلفة — (ابتداء من مؤتمر الانتاج الذى عقد فى المدة من ١٧ الى ١٩ أكتوبر ١٩٦٥ ، ومؤتمر الادارة الذى عقد فى المدة من ٢٦ الى ٢٨ أكتوبر سنة ١٩٦٥ ، وآخرها مؤتمر القادة الاداريين الخاص بتطوير أداء الخدمات العامة الذى عقد فى المدة من ٢ يناير الى ١٠ فبراير ١٩٧٢ —) — من كثرة طلب الرئاسات والأجهزة المركزية للبيانات والمعلومات وتكرار طلبها فى أوقات غير مناسبة ، وفى نماذج مختلفة تختلف من جهة الى أخرى حسب طبيعة العمل الذى تؤديه .

ويمكن ارجاع هذه الشكوى الى عدة عوامل منها الناتج عن زيادة تدخل الدولة فى المجالات المختلفة ، وأخذها بمبدأ التخطيط الشامل مما زاد فى مسئولياتها ، وبالتالى فى حجم المعلومات التى تمكنها من السيطرة الكاملة عليها ، ومنها ماهو راجع الى عدم تنظيم وتنسيق عملية جمع البيانات نفسها حتى تكون فى خدمة الأجهزة المختلفة فى سهولة ويسر ، دون ارهاق لمواقع التنفيذ المختلفة .

كفاءة المعلومات وأثرها على كفاءة الادارة :

٥ — تتضمن العملية الادارية كافة التدابير والاجراءات الكفيلة بقيادة المنظمة والسيطرة الفعالة على مختلف الأنشطة التى تمارسها ،وعلى الأخص فى مجالات التخطيط ورسم السياسات وتنظيم العمل وادارة الأفراد وتوجيه أعمالهم والاشراف والرقابة.وتقييم الاداء .

ويتميز القائد الادارى الكفء برجاحة الرأى والفطنة وحسن الادراك المعتمد على المعرفة النظرية والخبرة العملية وصدق الحس والاستنباط السليم النابعين من شخصيته الخلاقة والايمان بالعمل . وهذه الميزات والخصائص الشخصية — على أهميتها البالغة — لابد وأن يسندها قدر كاف من البيانات والمعلومات علىمختلف الجوانب والأنشطة التى تتداولها المنظمة وعلى الأخص تلك التى تتعلق بالآتى :

(ا) الأنشطة الداخلية بالمنظمة وموقف العمليات الجارية بها والطاقات البشرية والمادية المتاحة لها ،وكل مايؤثر على حسن أدائها لاعمالها وتحقيقها لأهدافها وفقا للسياسات والخطط المرسومة لها .

(ب) العوامل الخارجية المؤثرة على حياة المنظمة ، وقدرتها على التوافق مع البيئة المحيطة بها ، وقدرتها على تحقيق أهدافها فى ظل هذه الظروف والاعتبارات المؤثرة عليها .

٦ — وتتزايد حاجة الادارة للمعلومات عندما يكون عليها أن تتخذ القرار فى شأن من شئونها .

ففى مرحلة التخطيط فان تحديد أهداف المنظمة ورسم سياستها ووضع برامج العمل لتحقيق الأهداف وفقا للسياسات المرسومة ، وتخطيط التنظيم ، وتطوير أساليب العمل واجراءاته ونماذجه وتخصيص الامكانيات والموارد البشرية والمالية والمادية وما الى ذلك من التدابير التى تتخذها ادارة المنظمة لقيادة وتوجيه أعمالها ، يتطلب اتخاذ القرار الرشيد فى هذه المسائل

الاعتماد على كمية ضخمة من المعلومات التي يتوقف على تكاملها ودقتها سلامة القرارات المتخذة .

وفي خلال مراحل التنفيذ يتطلب حسن اداء العمل التنسيق المستمر بين مختلف الانشطة التي تمارسها أجهزة ووحدات واقسام المنظمة ، واتخاذ القرارات الفورية بالنسبة للاجراءات والتدابير الواجب اتخاذها للتغلب على الصعوبات والمعوقات ومقابلة الظروف الطارئة المؤثرة على نظام العمل، طبقا للخطط والبرامج الموضوعة . وتعتمد الادارة خلال مراحل التنفيذ على مدى قدرة ادارة المنظمة على التعرف على الموقف الجاري لسير العمليات في مختلف أجزاء المنظمة ، عن طريق سيل متدفق من البيانات والمعلومات الصحيحة والدقيقة والشاملة التي يجب أن تصل في الوقت المناسب مما يسمح للادارة باتخاذ القرار المطلوب في هذا الوقت .

ويعقب اتمام التنفيذ مرحلة التقييم التي تعتمد بدورها على المتابعة المستمرة لسير العمليات ، وتقييم الانجاز ، ومدى النجاح في تحقيق الخطط والبرامج المقررة ، ومراقبة التكاليف وضبطها ، والربط بينها وبين الاعتمادات المخصصة أصلا بالميزانية التقديرية ، وما الى ذلك من وسائل وأساليب تقييم الاداء . وتعتبر التقارير بأنواعها المختلفة من أهم وسائل قياس نتائج التشغيل ومستوى الانجاز والرقابة على النفقات ، ومدى مطابقة سير العمل للسياسات ، والخطط المرسومة ، ونظم التنفيذ المقررة . هذا بالاضافة الى ايضاح المصاعب والمعوقات التي اثرت على انتظام سير العمل ومدى فاعلية الاجراءات والتدابير التي اتخذت للتغلب عليها . كما تعتبر وسائل المحاسبة وقياس العمل والتفتيش والرقابة وتقييم اعمال الأفراد والمراجعة المالية والاداريه وما اليها من أهم الوسائل التي تساعد الادارة على تقييم أداء المنظمة عن طريق ماتقدمه لها من بيانات ومعلومات تصور بوضوح ودقة مختلفة الجوانب المتعلقة بالتنفيذ .

٧ — ولا يقتصر اهتمام ادارة المنظمة على البيانات والمعلومات الداخلية للمنظمة ، بل يمتد هذا الاهتمام الى البيانات والمعلومات الداخلية للمنظمة ، بل يمتد هذا النظام الى البيانات والمعلومات التي تحصل عليها المنظمة من خارجها ، اذ تعتبر هذه المعلومات من العوامل والاعتبارات وردود الفعل الخارجية التي تؤثر على نشاط المنظمة . فدراسة الأسواق ودراسة العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية واتجاهات المجتمع المحلي والقومي والعالمي ، واتجاهات النقابات العمالية والمهنية، ومطالب الجماهير التي تتعامل معها المنظمة او تتأثر بها في أعمالها ، واتجاهات الأجهزة الحكوميه المعنية ، وكذا التطورات العلمية والفنية والتكنولوجية في المجالين المحلي والخارجي .. هذه كلها من العوامل التي يجب على ادارة المنظمة أن تكون في صورة واضحة عنها لتضعها موضع الاعتبار في تخطيط أعمالها ورسم سياستها ، حتى يمكنها تحقيق أعلى درجة من المواءمة بين انشطتها ومطالب وظروف البيئة التي تعيشها .

ويتطلب الامر ضرورة حصول ادارة المنظمة على فيض مستمر من المعلومات المتعلقة بكافة المجالات والاتجاهات ذات الأهمية بالنسبة للمنظمة .ومن الطبيعي أن القصور في الحصول على المعلومات السليمة والكافية ، والقصور في متابعة ما يجد عليها بما يمثل آخر موقف سيكون له رد فعل مباشر بالنسبة لانعزال المنظمة عن الحقيقة التي تعيش في اطارها .

عناصر كفاءة المعلومات :

٨ — يحكم كفاءة البيانات والمعلومات ، مما يؤثر على حسن وكفاءة أداء الخدمات والانتاج ، عديد من العوامل والاعتبارات أهمها :

(أ) السلامة والدقة في تدفق المعلومات .
(ب) التوقيت المناسب في وصول المعلومات .
(جـ) وضوح تصنيف المعلومات .
(د) نطاق استخدام المعلومات .

فبالنسبة للسلامة والدقة في تدفق المعلومات فانها تعتبر العنصر الأول في كفاءة هذه المعلومات، فاذا لم تكن البيانات والمعلومات الواردة الى الادارة موثوقا في صحتها ، وانها تعبر حقيقة عن الموقف الذي تصوره ، فان كافة الاجراءات التي

ستتخذها الادارة ستكون موسومة بالشك مما تضطر معه الادارة الى اضاعة الوقت فى التأكد من سلامة هذه المعلومات ، أو تلجأ الى الاعتماد على التقدير المبنى على الاحساس ، اكثر مما هو على الواقع . وكلا الأمرين مرير ومرهق بالنسبة للادارة . ووجود نظام سليم ومتكامل ومتقن لتجميع ومراجعة وتصنيف وتحليل البيانات واستخراج المعلومات على الصورة المطلوبة يعطى الثقة فى هذه المعلومات ، وترتفع كفاءة مثل هذا النظام وتزداد الثقة فى سلامة المعلومات كلما أمكن تلافى احتمالات الخطأ البشرى . وطبيعى أن استخدام الوسائل الآلية فى التجميع والتصنيف يساعد كثيرا على ذلك .

وبالنسبة لوصول المعلومات فى التوقيت المناسب فان ذلك له اهميته البالغة . فالمعلومات هى الأساس فى اتخاذ القرار . واذا لم تكن هذه المعلومات متيسرة فى يد السلطة التى ستتخذ القرار فى الوقت المناسب لاتخاذ القرار فانها تفقد قيمتها . وفى غالبية الأحوال تكون المعلومات مهما تكن قاصرة أو مشكوكا فى سلامتها ذات أثر حاسم بالنسبة لاتخاذ قرار معين يتحتم اتخاذه فى وقت معين ، فى حين أن المعلومات الصحيحة الوافية التى تصل بعد الأوان لا يكون لها قيمة ، لأن القرار يكون قد اتخذ وانتهى الامر . ويساعد النظام السليم لتجميع وتصنيف وتحليل البيانات والمعلومات على توفير مطالب الادارة من المعلومات فى الوقت المناسب ، دون الحاجة الى اعادة طلبها من مصادر انتاجها وما يستغرقه ذلك من وقت ثمين قد لاتحتمله ظروف العمل .

وبالنسبة لوضوح التصنيف والمجال الذى تغطيه مجموعة المعلومات المقدمة للادارة فان ذلك يساعد على وضوح الرؤية ، وتلافى التشتت والغموض الذى تعانيه الادارة عندما تجابه بأكداس من البيانات والمعلومات التى تغطى مختلف مجالات العمل بالمنظمة ، وتشمل العديد من التفاصيل المتشابكة والمتداخلة . وتزداد اهمية تصنيف المعلومات كلما ازدادت مجالات نشاط المنظمة وحجم اعمالها ، واتسع نطاق عملها ، وتعددت تقسيماته بما يضفى المزيد من التعقيد على اعمال ادارة المنظمة ومسئولياتها . والنظام السليم لتصنيف المعلومات هو الذى يتيح للمدير أن يضع يده مباشرة على المعلومات التى يريدها دون أن يضيع الوقت فى مراجعة العديد من البيانات التى تتراكم امامه ويجد نفسه غارقا فى متاهاتها .

وبالنسبة لنطاق استخدام المعلومات ، فان ذلك يرتبط بمدى فاعلية نظام المعلومات . وقد اتاح التقدم الكبير فى وسائل وأساليب اعداد وتداول المعلومات — وعلى الأخص بعد استخدام الحواسب الالكترونية على نطاق واسع — أكبر الفرص لزيادة نطاق استخدام المعلومات من حيث توسيع مصادر اعداد البيانات وفى الوقت ذاته توسيع دائرة الجهات المستفيدة والمستخدمة لهذه البيانات ، وعلى سبيل المثال أصبح فى مقدور بعض الشركات الكبرى أن تتلقى فى نهاية اليوم البيانات الكاملة الدقيقة عن موقف المخزون السلعى والمشتريات والمبيعات فى فروعها ومخازنها المنتشرة فى جهات متباعدة ، وان تراجع هذه المواقف وتحللها وتتخذ القرار الفورى بالنسبة لتزويد فروعها باحتياجاتها من السلع ونقل المخزون من جهة الى أخرى واصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ هذه القرارات ، بحيث يكون قد تم تنفيذها مع بداية العمل فى اليوم التالى . وقد وصل التقدم فى تطوير الحواسب الالكترونية الى الحد الذى يسمح لها باستيعاب طاقة تخزينية ضخمة تصل الى مئات الملايين من الحروف أو الأرقام ، وبما يسمح لها بالاتصال عن طريق المبرقات الكاتبة — السلكية واللاسلكية — بعدد يصل الى ٤٠٠٠ جهة ترسل معلوماتها مباشرة الى الحاسب الالكترونى الرئيسى ، وتتلقى منه مباشرة احتياجاتها من البيانات والمعلومات دون تدخل فيما بينها .

الأبعاد الرئيسية لمشكلة اعداد البيانات والمعلومات وتداولها فى مصر :

٩ — يمكن تلخيص الأبعاد الرئيسية لمشكلة اعداد البيانات والمعلومات وتداولها — مما يؤثر

على حسن وكفاءة أداء الخدمات والانتاج — فى النقاط الأربع الآتية :

(ا) تكرار طلب الأجهزة المركزية المختصة للبيانات والمعلومات من وحدات الانتاج والخدمات نتيجة لتعدد هذه الأجهزة .

(ب) تعدد نوعيات البيانات والمعلومات طبقا للغرض الذى ستستخدم فيه ، وما يستتبع ذلك من تعدد الأشكال والجداول والنماذج المستخدمة لتحقيق هذه الأغراض المختلفة .

(ج) عدم التنسيق فى أوقات طلب البيانات والمعلومات للاجهزة المختلفة .

(د) الازدواج القائم بين ادارات الاحصاءات المركزية التابعة للجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء والمنشأة بالوزارات والمحافظات والهيئات العامة والمؤسسات العامة تنفيذا للمادة (١١) من القرار الجمهورى رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ وبين ادارات الاحصاء المحلية التى تنشئها نفس هذه المنظمات لخدمة أغراض الاحصاء فى مجال عملها .

فبالنسبة لتكرار طلب الأجهزة المركزية المختصة للبيانات والمعلومات نتيجة لتعدد هذه الأجهزة فان هذا راجع الى اختيار الدولة للمبادىء الاشتراكية كحل لمشكلة التخلف الاقتصادى والاجتماعى . والتخطيط الشامل لعملية الانتاج هو الوسيلة الوحيدة لبلوغ هذا الهدف ، وهذا يستلزم تعاون عدد كبير من الأجهزة فى عمليات التخطيط والرقابة والتنظيم والتنفيذ، الأمر الذى لايتم بكفاءة الا استنادا الى بيانات ومعلومات دقيقة تطلبها هذه الأجهزة ، دون تنظيم أو تنسيق فيما بينها ، مما يرهق وحدات التنفيذ ، سواء فى مجال الانتاج أو الخدمات ويعوق من كفاءتها فى تحقيق أهدافها.

وفيما يختص بتعدد نوعيات البيانات والمعلومات فان كل جهة تطلب المعلومات التى تخدم أغراضها ويتضح هذا من العرض التالى :

(ا) الوزارة المختصة :

تقوم بطلب بيانات من الفروع والهيئات والمؤسسات ومديريات الخدمات التابعة لها (الوحدات المرءوسة) ، للتحقق من قيامها بتنفيذ الخطط الموضوعة فى مجالات الأنشطة المسئولة عنها الوزارة والتنسيق فيما بينها . وقد تشمل هذه البيانات الأهداف والسياسات العامة للاستثمار والتمويل والانتاج والتسويق والتصدير والعمالة والخدمات العامة وكذلك اللوائح والهياكل التنظيمية وسياسات تدريب العاملين والموازنات التخطيطية والميزانيات العمومية وحساب الأرباح والخسائر ، وانشاء أو ادماج الوحدات الاقتصادية ووحدات الخدمات العامة وما الى ذلك من بيانات ومعلومات أخرى — وترفع بدورها تقارير عن موقف أجهزتها الى الرئاسات العليا.

وقد تطلب فى نفس الوقت الأجهزة المركزية المختصة للرقابة المالية والتنظيم والادارة والاحصاء والتخطيط والخزانة والاقتصاد نفس البيانات من هذه الوحدات المرءوسة مباشرة ، طبقا للاشكال والنماذج والجداول التى يضعها كل جهاز لخدمة أغراضه ، الأمر الذى يؤدى الى تكرار طلب هذه البيانات فى مواقيت مختلفة ، مما يشكل عبئا كبيرا على هذه الوحدات المرءوسة ويؤدى الى ضياع كثير من الوقت والجهد والتكلفة .

(ب) المؤسسة المختصة :

وتطلب من الوحدات الاقتصادية التابعة البيانات والمعلومات التى تشمل برامج الانتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة والربحية والهياكل التنظيمية والوظيفية ، وسياسات التدريب واللوائح المالية والادارية والموازنات التخطيطية والميزانيات العمومية ، وحساب الأرباح والخسائر ، وتوزيع الأرباح ، وزيادة رأس المال أو تخفيضه وانشاء أو ادماج أو تقسيم أو تعديل نظام الوحدات الاقتصادية وتقييم أدائها — وكل هذه البيانات والمعلومات وغيرها تمكن المؤسسات من ممارسة اختصاصاتها من تخطيط، ومتابعة أهداف الوحدات الاقتصادية ، والتنسيق بينها ، وتقييم أدائها ، وتقديم المعاونة الفنية والمالية والادارية لها دون التدخل فى شئونها التنفيذية طبقا للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الخاص بالمؤسسات العامة وشركات القطاع العام ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار الجمهورى رقم

٢٤٢١ لسنة ١٩٧١ (٢٣ سبتمبر سنة ١٩٧١).

(ج) الهيئات والفروع :

تقوم بتقديم البيانات الخاصة بنشاطها وما تتكلفه من اموال ، وما تحتاج اليه من نفقات للجهات والأجهزة ذات الشأن .

أما بالنسبة لتعدد الأشكال والنماذج والجداول التى تفرغ فيها المعلومات فان ذلك ناتج عن تعدد الجهات التى تطلب المعلومات ، وعدم وجود اتفاق بينها ، يهدف الى تقليل الأشكال والنماذج الى اقل قدر ممكن ، بحيث يخدم النموذج الواحد اكثر من غرض ، ويغطى احتياجات أكثرمن جهاز .

ونتيجة لتعدد وتكرار طلب البيانات والمعلومات من أكثر من جهة أن ثارت مشكلة خاصة بالتوقيت غير المناسب الذى تطلب فيه بسبب عدم تنسيق الوقت بين هذه الجهات ، اذ كثيرا ماتطلب معلومات لعدد من الجهات والأجهزة فى وقت واحد ، الأمر الذى يشكل عبئا ثقيلا على الوحدات وخاصة اذا علم أن معظمها يفتقر الى الامكانيات والوسائل الآلية والالكترونية التى تمكنها من أداء وظيفتها بأكبر قدر من الكفاءة والفعالية .

وبالنسبة للازدواج بين ادارة الاحصاءات المركزية وادارة الاحصاء المحلية فى أغلب المنظمات ، فان ذلك مرجعه الى ان ادراك الاحصاءات المركزية ـ المنشأة بالقرار الجمهورى رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ تقوم بخدمة الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء فقط ، مما اضطر هذه المنظمات الى انشاء ادارات احصاء محلية لخدمة أغراض الاحصاء فى مجال عملها ، الأمر الذى أدى الى تفتيت الخبرات والامكانيات وضياعكثير من الوقت والجهد والتكلفة .

انشاء نظام للمعلومات على مستوى الجمهورية

١٠ ـ تأسيسا على ما تقدم ، ونظرا لما للمعلومات من أهمية بالغة فى المعاونة على رسم السياسات ووضع الخطط ومراقبة المشروعات وتقييم أعمالها ومد رجال الادارة بالحقائق التى تعاونهم فى السيطرة على المنظمات التى يعملون بها وحسن ادارتها ، فان الدول المتقدمة اهتمت بانشاء أنظمة للمعلومات على مختلف المستويات السياسية والادارية والاقتصادية وأمدتها بمختلف الامكانيات والوسائل الآلية والالكترونية لتمكنها من أداء وظيفتها بأقل مجهود ووقت وتكلفة .

١١ ـ يقتضى انشاء نظام للمعلومات فى مصر، وتنظيم عملية تجميع وتداول البيانات والمعلومات أن تتضمن وحدة الاحصاء بالمنظمات على مختلف المستويات التنظيمية « مركز معلومات » Nformation Center يهدف الى ايجاد جهاز فى المنظمة تتركز فيه عمليات طلب وتلقى واعداد وتجميع وتصنيف وتدوال البيانات والمعلومات داخل المنظمة وخارجها ـ مع مراعاةدرجة السرية المتفاوتة تبعا لاهميتها كأعمال التعبئة ـ واعطاء هذه البيانات لوحدة الاحصاء لتحليلها واجراء البحوث الاحصائية وترجمة الأرقام ، بحيث تمثل الاحصاءات موقف المنظمة فى وقت معين . وبذلك يمكن امداد الوحدات الداخلية بالمنظمة بطريقة سهلة بالبيانات والمعلومات الدقيقة التى تعاونها على أداء مهمتها بأعلى قدر من الكفاءة ، وكذلك تلبية احتياجات الأجهزة الرئاسية والأجهزة المركزية بالشكل والقدر الذى يعاون كلا منها على تحقيق هدفه بسهولة ويسر فى أقصر وقت وبأقل جهد وتكلفة . ويتطلب ذلك تطوير ادارات الاحصاءات المركزية وادارات الاحصاء المحلية بكل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة عن طريق ادماج هذه الادارات المركزية والمحلية ؛ توحيدا للجهود والخبرات ، وتدعيما للامكانيات وتقليلا للتكاليف ـ الأمر الذى يزيد من كفايتها وكفاءتها الاحصائية ـ بحيث تتبع هذه الادارة الموحدة اداريا الجهة المنشأة بها،وفنيا الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء وتقوم بخدمة المنظمة **داخليا وخارجيا** فى ضوء نظام وحدات الاحصاء ومراكز المعلومات .

١٢ ـ ويمكن تحديد العلاقات التنظيمية لوحدة الاحصاء ومركز المعلومات فى الآتى :

(أ) يتولى مركز المعلومات تلقى وتجميع وتصنيف وتسجيل الحقائق والبيانات عن أوجه النشاط المختلفة للمنظمة ومتابعة التغييرات فى هذه

البيانات والمعلومات واعداد التقارير عن هذه البيانات والمعلومات .

(ب) وتتولى وحدة الاحصاء بالمنظمة دراسة هذه البيانات والمعلومات والاحصائيات ، وترجمة الأرقام وتحليلها ووضعها فى الشكل الذى يسمح بالاستفادة بها ، بحيث تمثل الرسومات البيانية والمؤشرات والدلالات والخرائط الاحصائية موقف المنظمة فى وقت معين .

(ج) ونظرا للعلاقة الوثيقة والمستمرة بين مركز المعلومات ووحدة الاحصاء بالمنظمة ولتكامل واجبات ومسئوليات كل منهما ، وارتكازهما على مبدأ الأخذ والعطاء give and take من حيث قيام المركز بالاتصالات المباشرة والمستمرة بوحدة الاحصاء ومدها بالبيانات والمعلومات لتحليلها أو دراستها احصائيا وتلقى هذه الدراسات والتحاليل الاحصائية وارسالها للجهات المعنية،لذلك يحسن أن يكون الموقع التنظيمى لمركز المعلومات تابعا لوحدة الاحصاء التى تتبع بدورها وتعمل على اتصال وثيق بالرئيس الأعلى للمنظمة.

(د) وعلى الرغم من أن مركز المعلومات يتبع تنظيميا وحدة الاحصاء فانه يرتبط ارتباطا وثيقا بوحدات وعمليات التخطيط والمتابعة . فعملية المتابعة والتقييم لاتكتمل الا اذا توافر لها تنظيم عملية تجميع وتداول المعلومات عن كافة الأنشطة فى المنظمة — اذ أن حسن تجميع البيانات والمعلومات وتصنيفها وتسجيلها مع استكمالها أولا بأول ، واضافة ما يستجد عليها من تعديلات يعتبر من أهم أسس سلامة عمليات المتابعة والتقييم التى تعتبر بدورها جزءا من عمليات التخطيط الذى يعتمد فى رسم سياساته وخططه وبرامجه على البيانات والمعلومات التى تصور الموقف القائم بالمنظمة ومواردها المادية والبشرية الفعلية والمكنة وتنسيقها لمقابلة الاحتياجات والرغبات لتحقيق هدف المنظمة .

١٣ — ويمكن تصور اسلوب عمل شبكة مراكز المعلومات على المستويات التنظيمية المختلفة فى النقاط الآتية حتى تحقق هذه المراكز هدفها بأعلى كفاءة مطلوبة :

(أ) يبدأ تنظيم عملية اعداد وتجميع وتداول المعلومات بتحديد البيانات المطلوب الحصول عليها والصورة التى تقدم عليها ومستوى التفاصيل الذى يتطلبه كل مستوى تنظيمى .

(ب) يقوم مركز المعلومات بتلقى وتجميع وتصنيف والاحتفاظ بجميع المعلومات بالمنظمة (الوحدة الاقتصادية / مجلس المدينة مثلا) والتى ترد اليه دوريا من الأجهزة المختصة به ،ويتولى مركز المعلومات اعداد جميع التقارير الدورية والخاصة التى تطلب منه ويقدمها الى المستوى الأعلى (المؤسسة العامة / المجلس التنفيذى بالمحافظة) حيث يتم تجميعها والتنسيق بينها بمركز المعلومات الذى ينشأ بوحدة الاحصاء بهذا المستوى والذى يقوم بنفس الدور ، ويتولى اعداد التقارير التى تقدم الى المستوى الأعلى (الوزارة) وترسل الى مركز المعلومات الذى ينشأ بوحدة الاحصاء بالوزارة ، وكذلك الى مراكز المعلومات للاجهزة المركزية المختلفة .

(ج) بتكامل شبكة مراكز المعلومات على مختلف المستويات طبقا للاسلوب سالف الذكر ، وترابط هذه الشبكة واتصالها المباشر فيما بينها أفقيا ورأسيا يمكن تبادل المعلومات بصورة تلقائية منتظمة دون ازعاج للرئاسات ، ودون حاجة الى اعادة طلب البيانات من الوحدة التنفيذية فى كل مرة ، الأمر الذى يؤدى الى توفير الجهد والوقت ويجعل هذه الوحدات تركز جهودها على عمليات التنفيذ ، وتقديم الخدمة أو الانتاج بأيسر وأسرع السبل وأكثرها اقتصادا .

(د) ان حسن تجميع البيانات وتصنيفها وتسجيلها مع استكمالها أولا بأول ، واضافة ما يستجد عليها منتعديلات ، أو اضافات تسمح لأى مستوى بتقديم بيانات فورية تمثل الموقف فى تاريخ معين ، وتعتبر الحالات الخاصة التى تتحتم فيها مراجعة الموقف تبعا لآخر تعديل فى حكم الاستثناء ، وفى هذه الحالةيتم عن طريق الاتصال المباشر بمراكز المعلومات المختصة بتعديل البيانات والمعلومات وفقا لاخر صورة لها .

(هـ) وتوافر المعلومات لدى هذه المراكز وتفرغها لهذه العملية يسمح لها باعادة صياغتها أو تبويبها على أكثر من صورة ، طبقا للاحتياجات ، كما يسمح بتركيز المعلومات والاحصائيات فى تلك المراكز بالاضافة الى امكانية تكامل هذه المعلومات

بشكل فعال ، الأمر الذى يخدم كافة الأجهزة على المستوى الموجود به مركز المعلومات وكذلك على المستويات الأعلى والأدنى ، فتستطيع أجهزة المؤسسة (مثلا) الرجوع الى مركز معلومات المؤسسة فى كل ما تريد الوقوف عليه بالنسبة لموقف الوحدات الاقتصادية التابعة ، دون الحاجة للاتصال بالوحدة الاقتصادية والأجهزة المختصة بها . وفى حالة قصور المعلومات لدى مركز معلومات المؤسسة ، فانه يمكن استكمالها بالاتصال المباشر بمركز معلومات الوحدة الاقتصادية ، كما يمكن تطبيق نفس الاسلوب بالنسبة لسائر المستويات التنظيمية والادارية .

(و) ومنعا من تضخم المعلومات المحتفظ بها فى مراكز المعلومات الى الحد الذى يربك العمل، ويؤثر على جدية ودقة البيانات المحتفظ بها ، فلابد من تحديد مستويات تفصيل البيانات التى يحتفظ بها مركز المعلومات فى كل مستوى ، كذلك ينبغى توجيه العناية الكافية لتدعيم مراكز المعلومات بالامكانيات المادية والبشرية التى تسمح لها بالعمل بانتظام وكفاءة .

(ز) من المناسب العمل على ربط مراكز المعلومات بشبكة من المبرقات الكاتبة مع الجهات التى يوجد بها أجهزة استقبال وارسال آلية ، وعلى الأخص الحواسب الالكترونية بما يكفل سرعة وصول البيانات الى مراكز المعلومات والحصول منها على النتائج والبيانات والتحاليل الاحصائية اللازمة لخدمةعمليات التخطيطوالبحوث والمتابعة وتقييم الأداء والتنظيم والادارة .

(ح) وبديهى أن بعض المعلومات والبيانات كأعمال التعبئة تحتاج الى درجة متفاوتة من السرعة تبعا لأهميتها ، ويجب أن يؤخذ هذا فى الاعتبار عند تداول واعطاء البيانات المطلوبة .

١٤ — ويمكن تحديد اختصاصات وحدة الاحصاء — بما تتضمنه من مركز معلومات — فى الآتى :

— اجراء الحصر الشامل لجميع الامكانيات ، سواء كانت قوى بشرية أو مادية أو مالية ، وتبويبها واعدادها للاغراض الاحصائية وأغراض التعبئة وتزويد الجهات المعنيةبالبيانات والمعلومات والاحصائيات دوريا أو بناء على طلبها .

— تصميم وفتح ومسك السجلات والنماذج واعداد النشرات اللازمة لتوزيعها على أجهزة المنظمة والوحدات التابعة لها ، والحصول على كافة البيانات والمعلومات اللازمة ، وتجميعها وترتيبها وتفريغها .

— اعداد الرسوم البيانية والجداول واللوحات والخرائط الاحصائية وكافة الاحصائيات اللازمة منواقع البيانات والمعلومات الواردة للوحدة .

— اعداد النماذج والاستمارات الاحصائية اللازمة لتسجيل كافة البيانات الخاصة بأوجه نشاط المنظمة المختلفة ، ومراعاة استيفائها أولا بأول واستخراج البيانات المطلوبة .

— اعداد الدليل الاحصائى العام لنشاط المنظمة والوحدات التابعة لها ، وتجميع المادة اللازمة له من بيانات وجداول ورسومات .

— القيام بالدراسات والبحوث الاحصائية اللازمة وتحليل البيانات والتقارير الاحصائية الواردة واعداد التقارير الخاصة بنتائج الدراسات والبحوث التحليلية الاحصائية وتزويد الجهات بها .

— انشاء مركز معلومات للمنظمة يتولى الآتى:

* تلقى جميع المعلومات والبيانات الواردة من مختلف المصادر داخل وخارج المنظمة .

* تصنيف البيانات والمعلومات الواردة وتسجيلها .

* متابعة التغييرات فى المعلومات والبيانات واثبات التعديلات فى البيانات المسجلة .

* الاستعداد لتقديم تقارير الموقف عن مختلف أنشطة المنظمة طبقا لموقف آخر البيانات المسجلة عن كل من هذه الأنشطة .

* اعداد تقارير المعلومات وابلاغها للجهات المعنية داخل المنظمة وخارجها .

* التعاون مع مراكز المعلومات فى المستويات الأدنى والمستوى الأعلى ، وكذا مراكز المعلومات بالمنظمات الشقيقة ، بما يحقق تكامل المعلومات والبيانات المسجلة بمركز المعلومات .

* العمل كحلقة اتصال بين المنظمة والجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

استخدام التدريب لتعديل الاتجاهات السلوكية

كامل شريف خورشيد

من اهم الميادين التى تنال عناية الانشطة التدريبيةميدان اخلاقيات المهنة وتحقيق مستويات سلوكية ، سواء كانت فردية او جماعية ، تتمشى مع آداب المهنة من ناحية ، ومع الآداب العامة من ناحية اخرى ، وبذلك لم تعد جهود التدريب تنحصر فى تطوير المعلومات والخبرات والمهارات التخصصية التى ترتبط بطبيعة العمل فحسب ، بل تعدتها الى اتجاهات الفـردوالجماعات لتوليهم العناية المستنيرة ، ولتوثق أواصر التكامل والتضامن بين أفراد الوحدات المختلفة ، وفىهذا المقال يتحدث الكاتب عن سلوك الفرد والاخلاقيات المهنية وأنواع التدريب ويقترح أسلوبا للتدريب لتعديلاتجاهات الفرد السلوكية على أن يوضع هذا الاسلوب موضع التجربة للحكم على مدى صلاحيته .

« توالى المجتمعات الحديثة ، سواء كانت اشتراكية أو رأسمالية ، اهتماماتها بالتدريب . واصبح التخطيط الواعى للقوى العاملة فى هذه المجتمعات يفسر التدريب فى معنى واسع يشتمل على كافة جميع الوسائل والأساليب التى تعين، بشكل مباشر أو غير مباشر ، على رفع مستوى معلومات وخبرات ومهارات وسلوك واتجاهات الأفراد ، الأمر الذى يؤدى فى النهاية الى الارتفاع بمستوى قوى الشعب العاملة من جميع الوجوه، وبالتالى ارتفاع مستوى الخدمات والانتاج .

ـ والتدريب يؤدى هذه الجهود ، ايمانا منه بأن كفاءة الخدمة العامة محصلة مشروطة بمهارة الأداء ، والالتزام بمعايير الأخلاقيات المهنية ، وبالتالى تدعيم المظاهر السلوكية الحميدة بين العاملين ، وتجنب أسباب الانحراف أصلا ، مع تقويم وعلاج حالات الاعوجاج » .

ـ لا شك أن القصد من الخوض فى هـذا الموضوع ذى المجال الواسع ، والميدان العميق هو ابداء راى قد يجد فيه رجال الادارة بعض الأفكار التى قد ثبتت صلاحيتها أو عمقها فى تدعيم السلوك الطيب ، وتقويم الانحراف الضـار ، كأساس للنظام والانضباط فى وحدات الدولة ، مما قد يضطرنا غالبا الى الخوض فى شخصيات العاملين ، وتلمس عـوامل ومهيئات الانحراف حيث توجد ، والعمل على تشخيصها فى مختلف أبعادها ، ثم التفكير فى وسائل العلاج الناجحة.

ـ والآن ، ونحن بسبيل طرق الموضوع ، فمن الأفضل أن نوضح بعض المفاهيم الرئيسية التى نعتبرها مقومات أساسية لا يجب أن نغفل عنها خلال معالجتنا للموضوع من بدايته ، لترشد خطواتنا ، وتوجه تفـكيرنا بالتعمق فى النفس البشرية ، والتعرف على مقوماتها ، وما نعنيـه

كامل شريف خورشيد
المدير العام لمتابعة وتقييم التدريب الادارى
بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة

بالسلوك عامة والسلوك المهنى خاصة، واشكال كل منها ، سوية ، كانت أو معتلة ، حتى يصبح الطريق ممهدا لمعالجة دور التدريب فى تدعيم السلوك المهنى الصالح .. وهنا يتعين علينا أن نضع نصب أعيننا حقائق هامة عن تكوين الأفراد نفسيا وعقليا والتى نوجزها فى أن لكل فرد ، وان بدا منحرفا ، بعض النواحى الطيبة الخيرة. وهذه يمكن أن تكون بدايات نستغلها لمقاومة ما قد يعانيه الفرد من مظاهر الانحراف أينما كانت، وتنمية النواحى الخيرة والطيبة فيه بالتدريب .

السلوك :

ــ ينبغى أولا أن نتفق على مدلول السلوك وبصرف النظر عن المعنى السيكولوجى للفظ ، فاننا هنا بصدد تصرفات العامل الفردية والجماعية ، ومدى انطباقها على القيم الأخلاقية للمهنة ، أو تعارضها معها .

ــ ولا ينبغى أن يغيب عن خاطرنا أن سلوك العامل فى مهنته ، انما يرتبط الى حد كبير بالنمط السلوكى المميز لشخصيته العامة ، وحظها من التكامل والتوازن . وهذا النمط السلوكى العام هو محصلة لعوامل كثيرة ومعقدة ، بعضها وراثى ، وبعضها مكتسب من البيئة .

ــ بذلك يصبح سلوك الفرد فى موقف من المواقف التى تعرض له فى حياته الخاصة والعامة من قبيل رد الفعل لمؤثرات خارجية أو داخلية . ويتشكل هذا السلوك على نحو يتفق مع الاتجاه العام للطابع الخلقى المميز للشخص (Character) . ولسنا نعنى بذلك أن الطابع الخلقى للفرد وحده جهاز منسق يؤثر فى سلوك الفرد فى اتجاه موحد ومتميز ، لأن هذه الوحدة فى اتجاه السلوك من شأن الشخصيات التى لا تعانى بوضوح من مظاهر التفكك . فالحق أن عامة الناس لا يكون سلوكهم طيبا أو رديئا فى سائر الأحوال وبصورة مطلقة ، فقد يكون الانسان طيب السلوك فى موقف ، نزاعا الى الشر فى موقف آخر مع تفاوت بعيد المدى فى النوع والدرجة بتفاوت الظروف والمؤثرات .

ــ ونحن اذا درسنا سلوك فرد فى موقف من المواقف التى تعرض له فى حياته نجد أنه يستجيب لهذا الموقف بطريقة شعورية ، مدركة أحيانا ، وبطريقة لا شعورية أو شبه شعورية فى أحيان أخرى ، وهو فى ذلك يتأثر بعوامل بالغة التداخل والتعقيد ، بعضها شعورى وبعضها لا شعورى ، من ذلك معلوماته عن الموقف ومدى وطبيعة خبرته به واتجاهاته وعواطفه ذات الارتباط بهذا الموقف ، ثم عاداته السلوكية ، ومدى ما يؤثر فى سلوكه من عقد نفسية وخبرات مكبوتة ودفينة تعمل وتوجه من وراء ستار . وهكذا يصبح السلوك فى موقف من المواقف نتيجة لطبيعة الموقف من ناحية وطبيعة الشخص من ناحية أخرى .

الطبيعة البشرية محايدة :

ــ ويقصد بذلك أن الطبيعة البشرية ، لا هى خيرة ولا هى شريرة ، بخلقها وأساسها ، أما الانحراف والشر فما هو الا نتيجة لافساد الزمن لطبائع البشر ، وأن تأثير الظروف التى تلابس نشأة الانسان ونموه وردود أفعاله لمؤثرات البيئة وانماط السلوك التى يكتسبها من خلال تفاعله الاجتماعى فى المدرسة والبيت والحياة ، جميعها عوامل قد تساعده على توجيه تصرفاته نحو الغايات الطيبة ، أو تنحرف بها نحو الشر والاضرار .

ــ هذه الحقيقة ينبغى أن نضعها نصب العين عند النظر فى تنمية النواحى السلوكية عن طريق التدريب ، حيث نستطيع أن نرى اثر الماضى فى الحاضر ، وأثر الحاضر فى الحاضر ، وأثر الحاضر فى المستقبل .

تعديل سلوك الراشد أمر صعب :

ــ ان تعديل سلوك الراشد ، سواء فى مجال الاخلاقيات الشخصية ، أو آداب التصرف فى محيط العمل أمر تحفه الصعاب ، لأن التعديل المطلوب له أبعاد عميقة بقدر طول وعرض وعمق حياة الفرد نفسه .

ــ لكن هذه الصعاب لا يجب أن تثنينا عن محاولة دراسة الظروف المهيئة للانحراف دراسة موضوعية مستنيرة بهدف التشخيص الدقيق توطئة لوصف أفضل العلاجات الفعالة ، ولعل

فى ادراكنا لهذه الصعوبة فى أبعادها الصحيحة ما يحفزنا الى توجيه الجدية ، والعناية التى تناسبها فى البحث والعلاج ، ويرشدنا الى الأساليب الحذرة اللبقة التى تخاطب فى الفرد قوى المعرفة والادراك ، كما تأخذ بيده لتكوين اتجاهات صالحة ، وتساعده على التخلص من الاتجاهات الفاسدة ، وتنمى فيه قيما سلوكية مقبولة .

الا أن هذا لا يعنى القاء التبعة كاملة على الفرد وماضيه ، بل لعل ظروف عمله مسئولة عما يعانيه من انحرافات سلوكية .

السلوك المنحرف : (Deviant)

ـــ يعرف السلوك المنحرف قياسا على القيم والمعايير الأخلاقية المطلوبة . فالسلوك الذى يجافى هذه المعايير الى درجة أو أخرى يوصم بالاعوجاج .

واذا نظرنا الى الموقف من الوجهة الاجتماعية فاننا نستطيع تعريف السلوك المنحرف بأنه ذلك النوع من التصرف الذى يؤدى الى ايقاع الضرر بالآخرين .

وموجز القول فى الانحراف انه اعتداء على القيم والمعايير تترتب عليه آثار ضارة بالفرد أو تسىء الى الجماعة أو كليهما .

ـــ ويمكن النظر الى الانحراف على أنه شكل من أشكال سوء التكيف Maladjustment أو انه حالة من التفكك فى :

١ ـــ داخل شخصية الفرد ، حيث تتصارع مستويات النمو الاخلاقى وتتشاجر القيم ، فيتعذر عليه الاختيار والحكم الاخلاقى بمقتضى الضمير المتعقل ، وهذا هو ميدان الأخلاق الفردية .

٢ ـــ علاقة الفرد بمن حوله من الناس ، وهذا هو مجال الأخلاق الاجتماعية . ولا شك أن المجال الفردى والمجال الاجتماعى فى الأخلاق مترابطان ، تجمعهما وحدة ويشدهما استمرار واتصال .

ـــ ونحن اذا تساءلنا لماذا يسلك بعض الناس سلوكا نصمه بالاعوجاج لتبين أن الأسباب تقع فى طائفتين من العوامل :

١ ـــ عوامل مهيئة Predisposing Factors

وهى العوامل التى ترجع الى نشأة الفرد وماضيه وتجاربه ، واستعداداته ، وعاداته السلوكية التى اكتسبها من خلال نشأته ونموه واتجاهاته السائدة ومدى ما يتحلى به من تكامل فى الشخصية أو يتصف به من التفكك وغير ذلك.

٢ ـــ عوامل معجلة Precipitating Factors

وهى الظروف المثيرة المعجلة التى تعتمد على الاستعدادات المهيئة ، فتحييها وتعجل بظهورها فى صورة استجابة للموقف .

ـــ ونضرب على هذين النوعين من العوامل مثلا يوضحهما :

شخص لا يؤمن بقيمة الأمانة ، ولديه الاستعداد لأن يخون الثقة وجد نفسه فجأة أمام خزانة مفتوحة عامرة بالمال . وليس هناك رقيب عليه .

فاستعداده لخيانة الأمانة كامن يتربص الفرص المواتية للظهور ، ومن ثم فهو عامل مهيىء . والخزانة المفتوحة وغياب صاحبها عامل عجل بظهور الكامن من استعداداته الشريرة .

وقد يحدث أن يبقى الاستعداد المهيىء كامنا لعدم توافر الظروف المعجلة بظهوره ، فيبدو كأن الشخص على خلق سليم ، ولكنه خلق فرضته الملابسات والأحوال ، وليس نابعا من أصول وجذور راسخة فى استعداداته نفسها .

ـــ هذا وينبغى أن نتساءل عندما تواجهنا حالة انحراف خلقى :

١ ـــ الى أى حد يمكننا اعتبار هذا الانحراف ، مقصودا أو غير مقصود ؟

٢ ـــ ثم هل هذا الانحراف ظاهرة جزئية وقتية ، أم صيغة شاملة سائدة فى شخصية فاعلة ؟

طبيعة دوافع السلوك المنحرف :

(أ) بعض دوافع الانحراف الشعورية :

حيث ينشأ مثلا عن خطأ فى تقدير الموقف وحساب العوامل المتداخلة حسابا شعوريا واعيا . وقد ينشأ خطأ التقدير عن الجهل أو نقص الخبرة ويكون من الظلم والتجنى عندئذ ارجاع الانحراف الى سوء النية والقصد ، وفى مثل هذه الحالات يمكن ببعض المجهود الشعورى أن نوضح الموقف للفرد ، ونصحح فكرته عنه فيرجع الى الطريق السوى .

(ب) بعض دوافع الانحراف اللاشعورية :

وهذه عوامل دفينة متولدة عن عقد وصراعات نفسية مكبوتة تؤثر فى السلوك تأثيرا قسريا من وراء شعار كثيف لا يدرى المنحرف سببه . والموقف هنا وفى مثل هذه الحالات تتفاوت شدته ويختلف فى درجة تعقيده وتعذر علاجه وتتفاوت الاضرابات اللاشعورية فى شدتها وعمقها ، وهى تتراوح ما بين تصرفات بسيطة غير مفهومة الى مظاهر عصبية Neurotic ويمكن علاجها بشىء من الصبر عن طريق التحليل النفسى ، وذهنية (psychotic) تنقطع فيها صلة المرء بالواقع المحيط به انقطاعا تاما .

(جـ) بعض دوافع الانحراف الشبه شعورية : Sub-conscious

وهذه كالعادات السلوكية والاتجاهات النفسية التى يكتسبها الفرد بتأثير الظروف المحيطة به ، ويعمل بوحيها كالمنوم تنويما مغناطسيا دون وعى منه ، وخاصة عندما يطول به العهد على تعودها، فترسخ فى تكوينه النفسى ، وتشغل من هذا التكوين محلا وسطا بين الشعور الواعى واللاشعور الدفين فى الأعماق — فى مثل هذه الحالات يعالج الموقف بمساعدة الفرد على استبعاد الظروف المعجلة التى تستثير الاستعدادات الكامنة للسلوك .

الاخلاقيات المهنية : Professional Ethics

— لابد لنا من توضيح مفهوم الاخلاقيات المهنية ، مع بيان علاقة هذه الاخلاقيات بالقيم والمعايير العامة لتوفير أساس ضرورى واضح نقيم عليه قواعد استكمال بحثنا لموضوع استغلال التدريب لتنمية السلوك .

— وكثير من المهن والحرف لا يزال لها تقنينات أخلاقية مميزة ملزمة لأعضائها . وعلى سبيل المثال فالأطباء والمحامون والصحفيون يلتزمون بحفظ أسرار عملائهم كقيم فى آداب المهنة وتقاليدها . وقد يأتى الالزام من القانون نفسه الذى يفرض على صاحب المهنة قيما أخلاقية ومعايير سلوكية معينة . فالقانون يحرم قتل المريض حين يكون القصد من وراء ذلك الرحمة به ، وازالة آلامه فى الحالات المستعصية التى لا شفاء منها . وبعض الدول تحرم الاجهاض الا فى الحالات التى يهدد فيها الحمل أو الوضع حياة الأم .

واحيانا يكون العرف السائد مصدرا لمعايير سلوكية معينة يلتزم بها أعضاء المهنة . فالأطباء لا يتقاضون من بعضهم أجورا نظير العلاج .

— وعلى ذلك يمكن تقسيم أخلاقيات المهنة الى النوعين الآتيين :

١ — أساس عام من المعايير السلوكية والقيم الاخلاقية تعين الفرد على التصرف الاخلاقى والاختيار والحكم على مختلف المواقف التى تعرض له داخل العمل وخارجه .

٢ — أساس خاص لمعايير واخلاقيات خاصة بالمهنة التى تستمد من طبيعة المهنة ، ونوع العمل وتوصيفه . فالقيم المطلوبة لمهنة قد تختلف عن المعايير التى تتحكم فى سلوك صاحب مهنة اخرى وهكذا .

— الا أن من شروط اختيار الموظف لعمل من الأعمال أن يتوافر فيه أصلا أقصى ما يمكن من التكامل الخلقى Moral Integrity ومدى استعداده للالتزام بالمعايير الموضوعة — ولا يخفى أن حسن اختيار الموظف من الناحية الأخلاقية يوفر عليه وعلى الرؤساء الكثير من

الوقت والمجهود الذى يبذل لتقويم ما يطرأ عليه من انحرافات فى أثناء الخدمة .

السلوك المهنى الأمثل :

— لتحديد مجالات السلوك المهنى الأمثل وسيلتان ، فاما أن تحدد القيم الطيبة المطلوبة للعمل ، اجتهادا على أساس أن يكون العامل بارا بمهنته متفانيا فيها ، راعيا لها ، يعمل على التقدم والنمو فيها على قدر امكانياته وطاقته ، ملتزما فى علاقته وتصرفاته بآداب السلوك المهنى ، أو اننا نبحث الموضوع بطريق غير مباشر عملا بمبدأ « تعرف الأشياء باضدادها » تتحدد مجالات الانحراف السائدة فنستدل منها على القيم الأخلاقية الكفيلة بالارشاد الى السلوك القويم ، والتى ينبغى أن نوليها حقها من العناية والاهتمام — ويمكن فى هذا المجال أن نصنف الانحرافات تحت عنوانين:

١ — الانحرافات التى تتصل بالعلاقات وتنقسم هى الأخرى الى :

(أ) انحرافات فى العلاقة بين العامل وزملائه فى العمل ، وبينهم وبين رؤسائهم .

(ب) انحرافات فى العلاقة بين العاملين والجمهور الذى يتعامل معه .

٢ — انحرافات أخلاقية فردية تؤثر فى موقف الفرد من عمله وأسلوب الأداء لهذا العمل .

— فبالنسبة لعلاقة العامل بزملائه ورؤسائه ، فقد تظهر جليا الانحرافات الآتية :

١ — ضعف التعاون ، وقد يتصل بهذه الظاهرة من نزعات عدوانية قد تضر بالعمل ، وتتجاوزه الى مجموع الوحدة والمسببات المحتملة . لذلك قد يكون عيب نفسى فى الفرد يدفعه الى الانعزالية . كما يمكن أن تكون بسبب سوء تنظيم الوحدة ، أو بسبب خطأ ما فى الاجراءات لا يشجع على العمل الجماعى ، كفريق متكامل ، ويضعف من شعور الفرد بانتمائه الى الجماعة ، مع اثارة للحزازات والمنافسات الضارة التى يغلب عليها سمة الحقد .

٢ — تحدى الرؤساء أو الخضوع التام لهم كرد فعل لنزعة التسلط المفرط للقيادات ، أو نتيجة لتشريعات العمل التى تفرض السلطة المطلقة السائدة فى الوحدة — هذا وقد يتولد التحدى أو الخضوع التام نتيجة لنزعات مرضية فى الفرد ذاته .

— أما بالنسبة للاخلاقيات الفردية التى تؤثر على أداء العامل لعمله ، فيمكن أن نسوق بعضا منها على سبيل المثال كما يلى :

١ — عدم الحسم والتردد وضعف القدرة على المثابرة .

٢ — الافتقار للأمانة .

٣ — التراخى والكسل اللذين يعبر عنهما كثرة الغياب أو التأخير وانخفاض معدلات الانتاج .

٤ — عدم الثقة بالنفس .

٥ — انعدام الاخلاص للوحدة والشعور بالانتماء اليها والتفانى فى تحقيق اهدافها .

٦ — السلبية المتمثلة فى الجنوح الى عدم ابداء الرأى واللامبالاة ، وانعدام التحديد والتطوير والابتكار ، الأمر الذى يصل بالموظف الى حد القناعة بتلقى التعليمات من غيره دون مناقشة ويتجنب المسئولية .

— ورغم أن الانحرافات التى سقناها ، على سبيل المثال لا الحصر ، تبدو منفصلة عن بعضها ، فانه قد تكون مرتبطة ببعضها ، يتأثر كل منها بالآخر ويؤثر فيه ويؤدى كل منها الى غيره ، والأمثلة على ذلك كثيرة وواضحة ، ولا تحتاج الى شرح . ويمكن على أساس البحث الميدانى أن نضيف الكثير الى قائمة الانحرافات هذه ، والتى اذا أمكن لنا حصرها يمكننا بالتالى تحديد القيم السلوكية التى يجب أن يكون لها الاسبقية فى اهتمام الجميع .

مسئولية النظم البيروقراطية :

بعض الانحراف قد ينشأ من طبيعة التنظيم البيروقراطى ما يستلزمه وينشأ عنه من طبيعة خاصة للمسئوليات والسلطات ، وجمود التعليمات ، فضلا عن مستويات الأجور والأسس التى تقوم عليها الترقيات والتقلب فى ظروف

الخدمة ، وغير ذلك من العوامل الخارجة عن ارادة العامل كفرد — فقد يدخل الوظيفة فرد ينطوى على خير ويأمل فى النمو والتطور ، ولكنه يمر بتجارب خلال سنى خدمته ، فتخمد فيه كل نزعات المبادأة الخلاقة والابتكار ، ويتحتم عليه الطاعة العمياء ، وتشـل تصرفاته فينزع الى التراخى والسلبية ، التماسا للأمن ، وبعدا عن مواطن الزلل ، وهذا ما سيأتى تفصيله فيمـا بعد .

الحرية والسلطة الضابطة فى المجتمع الاشـتراكى :

— الانسان بطبعه تواق الى الحرية ، ولكنه فى الوقت ذاته ينزع بسجيته الى طلب السلطة الضابطة التى تنظم سلوكه ، وترسم الحدود للحرية صيانة لحقوقه وحقوق الغير . والمجتمع الاشتراكى مجتمع الحرية المنظمة دون سيطرة أو استغلال من فرد لفرد أو طبقة اجتماعيـة لطبقة أخرى .

— والعامل فى المجتمع الاشتراكى « خادم مدنى » لا ينظر اليه كتجسيد للسلطة المتسلطة، بل ينظر اليه على قدم المساواة كمواطن فى خدمة المواطنين وخدمة نفسه . وقد انقضى عهد كان الموظف الروتينى البيروقراطى الحكومى يعتبر نفسه من طبـقة غير طبقة الناس وانه فوق مستوى رقابة الجمهور . وهكذا تطورت العقلية، وعلى هذا النحو ينبغى أن يكون التنظيم للخدمة العـامة .

— وبناء على ذلك ، فالعاملون الذين مازالوا متعلقين بمظاهر التسلط الحكومى يعتبرون فى عرفنا منحرفين سـلوكيا — واذا كان النظام المكتبى يحيط الموظف بسواتر وضمانات تحفظ له احترامه ، وتحميه من الاعتداء أثناء تأدية وظيفته، وتكفل له وسائل التشجيع والحفز على ممارسة سلطاته والنهوض بأعباء عمله ، ومسئولياته فى مستوى أداء رفيع ، فلا بد أيضا لهذا النظام المكتبى أن يحيط حرية العامل بالروادع وسلطات الضبط التى تحول بينه وبين مظاهر الانحراف والشطط .

نظام القبـول والتراضى فى تقنين اخلاقيات الوظيفة (المهنة) :

— وهنا يتردد فى أذهاننا ويحضرنا سؤال ومناقشة جدلية عمن يرسم حـدود الاخلاقيات المهنية ، ويضع القيم السلوكية المطلوبة للعمل ؟ هل هى الرئاسة بحيث يهبط التقنين من أعلى؟ أم يتراضى العاملون على أسلوب معين مناسب يأخذون أنفسهم به عن قبول .

— يتمثل فى هذا السؤال أسلوبان من أساليب الحيـاة ، وتوزيع السلطات ، ويتأرجح هذا الاسلوب بين قطبين ، أحدهما يمكن أن نطلق عليه القطب « التحكمى » ، والثانى يوصف بأنه قطب « الضبط الذاتى » ، والمفاضلة بينهما يفصل فيها التطبيق من ناحية ، ومنطق الطبيعة البشرية من ناحية أخرى . ولا بد لنا فى هذه المرحلة من بحثنا من التحفظ بالقول بأننا لاندعو الى الأخذ بأحد الطرفين المتعارضين والخير فى الوسط .

— فالمبدأ الذى نؤمن به وتهدينا اليه دراسة طبائع الناس ، صغارا وكبارا ، أن الحدود التى يتراضى عليها الناس على أسـاس من الفهم والادراك الذى يؤدى الى قبول واع — تكون أقرب الى التزامهم واحترامهم ، وأكثر دواما واستقرارا من حدود توصف لهم وتهبط عليهم من أعلى .

— ولكننا اذا تركنا الحبل على غاربه للصفوف الدنيا من العاملين لرسم هذه الحدود ، فانناتفوت بذلك الفرصة أمام القيادة الصـالحة وخبرات القـادة التى يمكن أن توسـع أفـق الادراك والاحاطة الشاملة ، وتهدى وتوجه وترشـد المدارسة حتى يصل النقاش الى مداه الصحيح، ويحقق غاية من أقرب الطرق وأقومها .

— ان تقنين اخلاقيات المهنـة ليس أمرا ميسرا . ولابد لأى تقنين من هذا النوع أن يكون نابعا من أعضاء المهنة ذاتها على أيدى قادتها

المجربين الاكفاء . ومن الضرورى فى هذا التقنين ان يكون متفقا مع الاطار العـام والاتجاهات الاجتمـاعية والاحتياجات العـامة والضـوابط المطلوبة .

ــ الا أن البعض يلقى تبعة اعداد مثل هـذا التقنين المهنى على عاتق الأجهزة المعنية ، كى يستمد من أعضائها العاملين بها بيانا بالتصرفات الاخلاقية المناسبة ، وتعمل على تأكيدها وتدعيمها والسير على تنفيذها ، ما دامت صادرة عن رضاء بين أصحاب المصلحة واتفاقهم فى الرأى .

ــ وكفالة السلوك الاخلاقى فى العمل تتطلب بالضرورة أمرين :

١ ــ حماية العامل من الاتهام بالانحراف اذا كان بريئا ، وذلك عن طريق تنظيم اجراءات هذه الحماية من دفاع وخلافه .

٢ ــ تشكيل أجهزة للسهر على ضمان هذه المعايير فى سلوك أعضاء المهنة بتنظيم الاجراءات التأديبية فى حالات القصد والتعمد .

ــ ولسنا نسوق هذا المثال بقصد الايحاء بقبوله فى ذاته وعلى علاته ، انما أردنا أن نعرض أساليب فى تنظيم الاخلاقيات المهنية ، ورعايتها والسـهر عليها ، ويتضح لنا من خلال هذا الاستعراض الى أى مدى ينبغى أن نذهب فيما بين مبدأى الحرية من ناحية والضـبط والربط من ناحية أخرى .

التدريب ــ مفهومه وانواعه واساليبه :

ــ المقصود بالتدريب فى مفهومه الشـامل عملية تعديل ايجابى فى سلوك العامل من الناحية المهنية يرمى الى اكسابه :

١ ــ معارف ومعلومات وخبرات تنقصه .

٢ ــ انماط سلوكية وعاداتومهارات ملائمة .

٣ ــ اتجاهات صالحة نحو العمل والسلطة .

كل ذلك بقصد رفع مستوى كفاية الأداء بحيث تتحقق فيه شروط الاتفاق والفاعلية مع السرعة واقتصاد فى المجهود والتكلفة .

ــ وتتشـكل الخدمات التدريبية ، وتتنوع الأهداف المرسومة ، والظروف التى تتم فيها العملية التدريبية ــ وما يتم منها فى نطاق مجهود تدريبى منظم طبقا لخطة مرسومة يطلق عليه اسم اعتبارى ، اسـم ــ النمط التقليـدى أو الكلاسيكى على المستوى الجماعى ــ وعدا هذا فللتدريب أساليب كثيرة ومنوعة .

ــ من أساليب التدريب ــ التدريب بالقدوة ــ فالرئيس الكفء والعامل النشيط الماهر فى عمله يعتبر قدوة رائدة ينتقل أثرها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة للمرؤوسين والزملاء ، وبأسلوب كثيرا مايكون أشـد تأثيرا من مجرد النصـح والارشـاد المباشر . فاذا توافر بين العاملين التفاهم اللازم بل التنافس للصالح العام ، نجد القدوة فى ذروة أثرها النافع الذى يفوق أحيانا توقعاتنا ، ولعل فى هذا ما يفسر اهتمام الأجهزة العاملة بتوزيع الكفايات وتهيئة الظروف الطبيعية للقاء يتم بين عامل خبير مجرب ، وآخر ناشىء قليل التجربة .

ــ وفضلا عن ذلك فمن المعروف نفسيا أن للجماعة تأثيرها على أعضائها وخاصة منهم من تراوده نزعة معتدلة للخروج على مقتضـيات الجماعة ، ولاسلوب الجماعة فى العمل والنشاط تأثير جانب ايحائى على الأفراد الذين يشعرون بالحاجة الى الانتماء ، ولذلك فان الجمـاعة الصـالحة يمكن أن تـكون أداة تدريب فعالة بالنسبة للافراد ، تحدث اثرها بطريق مباشر أو غير مباشر ، مقصود أو غير مقصود فى تعديل السلوك المهنى للعامل ، بما يكفل الارتفاع به الى المستوى السائد بين الجماعة ..

ــ ثم انه ليس من الضرورى فى سـائر الأحوال أن يكون التدريب جماعيا ، فقد تركز قيادة العمل جهودها فى تدريب فرد بعينه تقدر حاجته الى الرعاية الخاصة ، فتوجهه وترشده الى الاسلوب السليم للنهوض بأعباء ومسئوليات عمله ، ومعالجة ما قد يشوب اداءه أو سلوكه من عيوب . ولعل مثل هذا الاسلوب يكون ملائما فى بعض حالات الانحراف بالذات .

ــ وهناك أسلوب آخر من أساليب التدريب ونعنى به التدريب الذاتى ، وفيه نوفر للعامل الظروف التى تساعده على أن ينمى نفسه بنفسه فى عمله مع حفزه وتنشيطه بطريق مباشر أو غير مباشر ، وقد يقتضى الحال أحيانا الاشراف

على جهوده الذاتية وتوجيهها ، وفى أحيان أخرى يترك وشـــأنه ، مع رقابة غـــير ملحوظة منه وهكذا . والحق أن خير مانأمله فى العامل المجد أن يشعر ذاتيا بناحية نقص فيه ، فيعمل فى عزم ومن وحى ارادته على مداركتها ، وأن نكون فى عونه مادام فى عون نفسه .

— وهناك عدا ماتقدم عشرات من الأساليب التدريبية الممكنة ، وما قدمناه منها انما قصدنا به اتصاله عن قرب او بعد ، ولدرجة او أخرى . بما نحن بصدده من التدريب السلوكى الناجح، ولا نحب فى هذه المرحلة من بحثنا أن نتعجل الحكم ، ونبادر قبل الأوان بوصف اسلوب معين قد تثبت التجربة عدم جدواه، وانما نحن نحاول فقط التمهيد ، وانارة السبيل امام الدراســـة العلمية الموضوعية على الطبيعة ، فهى الكفيلة آخر الأمر بتحديد الاسلوب الأمثل .

اذن كيف يمكننا اســـتخدام التدريب لتعديل الاتجاهات السلوكية :

— حيث اننا بصدد محاولة فى ميدان لم يطرق فيه التدريب بالدرجة المؤثرة ، فان الأمر يتطلب ضمانا لنجاح تجربتنا أننجرى تجربة استطلاعية فى قطاعين متكافئينفى عدد العاملين ، وفىمستوى السلوك المهنى مقيسا بمظهر معين من مظاهر الانحراف ، أو بقيمة سلوكية ، وتقوم بتجربة خطة التدريب المقترحة فى أحد القطاعين ، ونترك الآخر بدون تدريب ، على أساس أنه مجموعة قياسية (ضابطة) ، ثم نقيس عليها آخر الأمر نتائج التجربة ، ومدى ماحققه القطاع الذى تمت فيه التجربة ، بالمقارنة بالقطاع القياسى ليمكن الحكم على مدى صلاحية الخطة المقترح وضعها موضع التجربة الاستطلاعية .

— ولذلك يقترح أن تتم الخطة التجريبية على ثلاث مراحل :

١ — المرحلة الأولى :

وهى مرحلة تمهيدية وتحضيرية لتنفيذ الخطة الأســـاسيـــة المقترحة وتعتبر مرحلـــة لجمع الاحتياجات التدريبية التى ستحدد اطار واهداف الخطة التدريبية .

٢ — المرحلة الثانية :

لتنفيذ الخطة التدريبية على ضـــوء النتائج المستخلصة من المرحـــلة التمهيدية ، وتحـــديد اهدافها القريبة والبعيدة .

٣ — المرحلة الثالثة :

قياس نتائج التجربة ومـــدى تفوق القطاع (المجموعة) التجريبى على القطاع (المجموعة) الضابط ، وبذلك يمكن الحكم علميا وعمليا على مدى نجاح ، وصـــلاحية الخطـــة التدريبية ، والاسلوب الذى اتبع .

— المرحلة الأولى وتشتمل على الاجـــراءات التمهيدية الآتية :

١ — تصميم مجموعة من الاستفتاءات التى يمكن عن طريقها تحديد القيم السلوكية التى أجمع على طلبها السواد الأعظم ، سواء كانت قيمـــا عامة مشتركة بين الأعمال وفى مختلف الظروف والمواقف ، أو كانت خاصـــة بأعمال معينة فى مجموع قطاعات العمل ومستوياته ، ثم تطرح هذه الاستفتاءات فى القطاع التجريبى.

٢ — التعرف ميدانيا على مظاهر الانحرافات العامة والخاصة ، واستقصاء بواعثها وظروفها المهيئة والمعجلة .

٣ — اجراء عينة من الاختبارات المصممة خصيصا لتشخيص السلوك المعتل ومن أشهرها اختبارات Hartshorne and May والتى يمكن عن طريقها ملاحظة الطابع السلوكى للفرد أثناء العمل وأخلاقه عموما بخلق مواقف تتخذ دليلا لقياس الخلق نوجز منها ما يلى على سبيل المثال .

(ا) وضـــع العامل فى ظروف يواجه فيها اغراء أو صراعا بين لذته الشخصية وصالح الآخرين وتكون استجابته لتأثير هـــذه الظروف

دليلا على أسلوب تصرفه والقيم التى يقتدى بها فى سلوكه .

(ب) اعطاء العامل مهمة مستحيلة ويطلب منه أداؤها كأن تعصب عيناه ويكلف بوضع نقط داخل دوائر وهو معصوب العينين ، وهو أمر مستحيل أن يحدث الا بالمصادفة أو اذا اختلس هذا العامل النظر مخالفا لقواعد الاختبار .

(جـ) اعطاء لفيف من العاملين مجموعة من المفردات كاصلاحات علمية أو لغوية أو مهنية فنية ، ويكلف كل عامل بوضع علامة أمام كل كلمة يفهم ويعرف معناها ، ثم يعاد بعد فترة عمل اختبار آخر للتعرف على مدى فهمهم وتعرفهم لنفس مجموعة المفردات ، ثم تقابل النتيجتان ويستخرج منها الذين جنحوا للمبالغة فى الاختبار الأول وادعائهم فهم ومعرفة أغلب معانى مجموعة المفردات .

٤ — انتقاء أساليب التدريب السلوكى ، مع تنوعها بالنسبة للقيم المطلوب تثبيتها وتنميتها ومع الانحرافات المراد محوها — فبعض هذه الانحرافات السلوكية لايتناسب معا الاسلوب الجماعى فى المعالجة ، ويفضل معالجتها معالجة فردية ، بينما البعض يفيد فيه المعالجة الجماعية — هذا وليكن معلوما أن أغلب الانحرافات ينجح فى علاجها الأسلوب غير المباشر ، اذ أنه قد تستثار فى المنحرف عوامل التحدى والمكابرة اذا ماووجه بنقيصته . . على أن يتجنب التدريب التلقينى بالوعظ والارشاد اللفظى ، اذ أنه قد ثبت عدم جدواه فى أكثر الحالات ، وتفضل عليه أساليب الممارسة العملية والعمل الجماعى .

وهذه المرحلة هى بمثابة عملية جمع وحصر وتحديد الاحتياجات التدريبيةفى المجال السلوكى.

(د) المرحلة الثانية ، وتشمل خطة التدريب المقترحة لتنمية النواحى السلوكية :

وهى ، كأى خطة تدريبية ، وعلى ضوء نتائج المرحلة التمهيدية ، يلزم أن يتوافر فى الخطة الهدفية ولاستمرار والتراكم والشوامل لجميع طبقات العاملين ، والتدرج من الأسهل للأصعب والواقعية والتطوير ، لكى نضمن نجاح العمل التدريبى الذى ستتكفل به الخطة ، ولكى نضمن مستوىسلوكيا مقبولا لايلزم أن تشتمل على الآتى:

١ — ان نولد فى نفوس العاملين الجدد الثقة بالنفس ، وازالة ما يكون قد أصابهم من تهيب وخوف من المجهول الذى ينتظرهم فى أعمالهم ، وذلك بتعريفهم بجهاز الدولة ، وأين تقع الوحدة التى سيعملون بها من هذا الجهاز، وعلاقته الأفقية والعرضية به وأهداف الوحدة واختصاصاتها ومسئولياتها مع تأكيد مبادىء العلاقات الانسانية فى نفوسهم ، فضلا عن تزويدهم بالمبادىء والتدريبات العملية المفيدة فى ميدان العمل والتخصص الذى ينتظرهم مما يكون له أكبر فضل فى توليد ثقتهم بأنفسهم ، وبذلك يمكن تجنب جانب لا يستهان به من مظاهر الانحراف التى تنشأ عن افتقاد الثقة والأمن ، وتعتبر برامج العاملين الجدد من هذه الزاوية وسائل وقائية من الانحراف مستقبلا .

٢ — الاهتمام بالمرقين أو من سيرقون الى وظائف أعلى ، وتعريفهم بمهام وأعباء أعمالهم الجديدة ، وذلك عن طريق برامج التأهيل للمستوى الاعلى كرؤساء . وهنا يجب ألا يغيب عنا أنه قد يكون فى سلوك الرؤساء ما يشجع عن غير عمد على انحراف المرؤوسين ، ولذلك لكى نحظى بأفضل النتائج يجب أن يشمل التدريب، وخاصة الجانب السلوكى منه ، تدريبا لكل من الرئيس والمرؤوس . على أن يركز بالنسبة لتدريب الرئيس على أصول الادارة واتزان النواحى القيادية الانسانية تجاه المرؤوسين .

٣ — على أن خطة التدريب عامة ، والتدريب السلوكى خاصة ، يجب أن تنبع من خطة الأفراد بالوحدة التى تعنى بتوزيع الكفايات ، ووضع الرجل الصالح فى المكان المناسب له . كل هذا كفيل بأن يشيع الطمأنينة ويولد الثقة والأمل فى النفوس ويتلافى الكثير من معجلات الانحراف، مع وضع خطة لتوفير الحوافز فى العمل ، سواء منها ما كان مشجعا مقدرا ، أو رادعا يجزى المسىء باساءته.

٤ — هذا على تخصيص الجانب الأكبر

للتدريب أثناء العمل للعمل الجماعى والمناقشة الحرة فى جو من القيادة الديمقراطية الصالحة ومن عوامل بث الثقة فى النفوس ، وازالة مخاوف العاملين ، وتدعيم شعورهم بالانتماء للوحدة والاخلاص لها ، والتفانى فى سبيلها ، مع تصحيح اتجاهاتهم نحو السلطة ، معنوية كانت أو مادية ، وهذا الأسلوب من أساليب التدريب أثناء العمل يقوى بين العاملين أواصر التضامن والتكامل والعمل فى فريق .

٥ — كما يجب أن يكون من أهداف خطة التدريب ان تهتم بتصحيح موقف العامل من التشريع المنظم لعمله ، فلا ينظر اليه ككتاب منزل ، وان نجاح التشريع يثبت بالتجربة والتطبيق . وهذا النجاح هو الشفيع المبرر لبقاء التشريع على حالة من الاستقرار . فالتعليمات والتشريعات والأوامر المكتبية قصد بها أصلا تنظيم وتيسير العمل وضبط الاجراءات ولا ينبغى للعامل أن ينظر اليها على أنها سيف مسلط على الرؤوس ، وتحول بينه وبين المرونة والتعقل اللازمين فى تصريف الأمور — وبدون ذلك فمن المنتظر من القائمين على تنفيذ هذا النوع من التدريب أن يوجهوا نظر المسئولين الى مافيه من ثغرات ، وان يبدوا رأيهم بصراحة من أجل صالح العمل ، هذا هو السلوك الطبيعى المطلوب . أما تقديس النظم والتعليمات علىعلاتها فهو مظهر معتل ومنحرف ، ولابد من علاجه بهذا النوع من التدريب . ونوجه النظر هنا الى ماسبقت الاشارة اليه عن الضمير المتعقل والضمير المتزمت ، وأثر كل منهما فى السلوك.

٦ — الا أن الأسلوب الذى يوصى بالاعتماد عليه لنجاح خطة التدريب هو أن برامج هذا النوع من التدريب يجب أن تتم فى حلقات مناقشة وبحيث تخصص لمعالجة مشكلات العمل ، ووسائل تنظيمه ، وتبسيطه ، على أن يشترك فى هذه الحلقات المستويات الوظيفية المختلفة للعاملين فى ديمقراطية وتعاون واحترام — وهذا الاسلوب يعتبر وسيلة ناجحة تسهم ، بطريق مباشر وغير مباشر ، فى الارتفاع بمستوياتهم السلوكية ، وتجعل طاقتهم للسلطة والتشريع قائمة على أساس من الفهم والادراك ، مستندة الى أساس متين من التراضى والاقتناع ، وتنمى لدى الأفراد شعورا عميقا بالولاء للوحدة ، وحافزا على النهوض بها. فيزول جانب لايستهان به من مهيئات ومعجلات الانحراف ، وقد أثبتت الأبحاث النفسية أن موقف العامل من الوحدة التى يعمل بها فى مظهرها المعنوى ومظهرها المادى ، وما تمثله من سلطة هذا الموقف يتراوح بين قطبين متنافرين ، هما التبعية والاستقلالية Dependence — Independence

والانحياز المغالى فيه نحو أى من الطرفين يكون سببا لكثير من الانحرافات السلوكية تتفاوت فى نوعها وشدتها :

(ا) فالتبعية المغالى فيها تقضى على التفكير وتشله ، وتوقف الحركة ، وتحث على السلبية وعدم المبالاة وتحرم الوحدة من الآراء البناءة الخلاقة المتطورة .

(ب) بينما الاستقلالية التامة تحث هى أيضا على السلبية وعدم المبالاة . كما أنها تقتل الشعور بالانتماء ، وتهدم العمل فى فريق متضامن وقد تنتهى الى ازدراء النظام ، بل ومعاداته وتحديه.

٧ — ولا يجب فى هذا المجال أن نهمل التوعية التى يعتمد عليها اعتمادا واسعا فى نجاح خطة استغلال التدريب لتنمية النواحى السلوكية بتصحيح مواقف العاملين من السلطة ، وتوعيتهم وتنمية اتجاهاتهم فى الطريق الصحيح ما بين قطبى التبعية والاستقلالية ، مع تشجيعهم على النظر الى النظام المعمول به نظرة موضوعية تهدف الى صالح العمل عامة ، ولذلك يجب أن ندخل الى وحداتنا خدمات التوجيه والارشاد النفسى والاجتماعى عن طريق أقسام اخصائية يضمها تنظيم الوحدة وتكلف بدراسة حالات السلوك وعلاجها على المستوى الفردى أو الجماعى أو كليهما معا ، وتجميعها وتبويبها كاحتياجات تدريبية سلوكية .

(د) المرحلة الثالثة :

بناء على النتائج التى يتم استخلاصها من

التجربة ، وبنـــاء على مؤشرات متابعة تنفيـذ الخطة التدريبية يتم تقييم هذه التجربة بقياس ماحققته من تفوق للقطاع التجريبى على القطاع الضابط (القياس) للحكم على مدى ماأحرزته التجربة من نجاح ، ومدى صـــلاحية الخطة التدريبيـــة ، والأســـلوب الذى اتبع فى تنفيذها للأخذ بها وتعميمها كما هى ، أو بعد تعديل وتطوير ماقد تسفر عنه عملية تقييم التجربة ككل .

الخلاصـــة :

يعتبر التدريب أداة طيعة ذات عائد استثمار ملموس وبعيد المدى اذا أحسن اســـتخدامه وخطط له تخطيط واع مستنير مبنى على الدقة فى جمع وحصر وتحـــديد الاحتياجات التدريبية الواضحة المعالم (المباشرة) أو غير الواضحة المعالم (غير المباشرة) ، على أن يكـــون من أهداف برامج التدريب العناية بتوعية العاملين ، وتصحيح موقفهم من السلطة وتنمية الاتجاهات الصـــحيحة لديهم ، متجنبين اســـلوب الوعظ والارشـــاد واتباع طرق غير مبـــاشرة لتنمية النواحى السلوكية بوجه عام ، سواء بالتدريب المبرمج أو التدريب أثناء العمل . الا أن الرجاء وكل الرجاء فى القدوة الحسنة لارســـاء القيم الصالحة الطيبة .

* * *

المراجـــع

1) **Psychological Testing :**
By Anne Anastassi.
Mecmillan.

2) **Psychology in Human Affairs** ·
By J. Stanley Gray
McGraw - Hill Book Company

3) **Psychology and Life :**
By Floyd. L, Ruch
Scott, Foresman and Company

4) **Introduction to Psychology :**
Harcourt, Brace and company. New York
By Ernest R. Hilgard.

5) **Social Psychology :**
By Theodore M. Newcomb.
The Dryden Press. Publishers. New York.

6 **Social Research :**
By George A. Lundberg, University of
Washington Longmans, Green and Co.

الجوانب التنظيمية فى المؤتمرات الدولية

د. محمد محمود ربيع

ظهرت حاجة الجماعات البشرية منذ القدم الى عقد اجتماعات بين مندوبيها لحل المشكلات الناجمة من علاقاتها المتبادلة . وكان هؤلاء المندوبون يتمتعون فى اغلب الاحوال بنوع من الحصانة ، فلا يجوز قتلهم او احتجازهم . وقد اكتشفت مراسلات قديمة بين الفراعنة وملوك الدول المجاورة تدل على حدوث اجتماعات أو ما يشبه المؤتمرات ، كتلك التى حدثت بين رمسيس الثانى وأمير الحيثيين ، وانتهت الى عقد معاهدة تحالف بينهما عام ١٢٧٨ قبل الميلاد .

كان لهذه الاجتماعات أو المؤتمرات فى شكلها البدائى تقاليد ونظم خاصة ، أخذت تتطور بالتدريج فى ظل الحضارات المتعاقبة . الا أن المؤتمرات السياسية والدبلوماسية كانت أسبق من الوجهة التاريخية من المؤتمرات الفنية .

لهذا نجد أن التقاليد المرعية الان والتى تلتزمها معظم الدول والمنظمات الدولية فى عقد مؤتمراتها الفنية سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية ، انما يعود الفضل فيها الى تلك التقاليد والنظم التى انحدرت الينا من سلسلة تاريخية طويلة من المؤتمرات السياسية ، ونتيجة للخبرات العالية المتحصلة من كثرة الاحتكاك الدولى . ولا نعدو الحقيقة اذا قلنا أن حسن اعداد وتنظيم المؤتمر الدولى يعتبر من العوامل الرئيسية التى تساعد على نجاحه .

عن هذا الموضوع يحدثنا الكاتب مع تحديد الاجراءات التى يجب اتباعها فى اعداد المؤتمرات الدولية ، وكذلك واجبات رئيس المؤتمر ورؤساء اللجان .

يحسن فى مستهل بحثنا أن نشير بايجاز الى المفهوم العلمى لبعض المصطلحات الفنية المتداولة فى هذا الميدان ، تفاديا للبس الناجم عن الاستعمال اليومى الدارج لبعضها ، وما يترتب عليه من عدم الالتزام الدقيق بمفهومها العلمى .

المؤتمر الدولى Congress — Conference

تعقد الدول مؤتمرات فيما بينها للوصول الى اتفاق مشترك حول الأمور التى تهمها ، أو مواجهة احدى المشكلات التى تهددها كتدبير الوسائل اللازمة لحل مشكلات الحدود بينها ، أو تعميق المصالح المشتركة ذات الطابع الاقتصادى أو الاجتماعى(١) .

ويلاحظ أن المؤتمر الدولى قد يكون رسميا ، فتوفد الحكومات مندوبين رسميين لتمثيلها فيه ، كما أنه قد يكون غير رسمى ، فيحضره مندوبون للنقابات أو المنظمات والهيئات الشعبية ، حسب طبيعة المؤتمر والغرض من عقده . ومن البديهى أنه تسبق عقد المؤتمر الدولى سلسلة من الاجراءات التنظيمية لاعداد برنامجه وتوجيه الدعوة الى الأطراف المشتركة فيه ، ورسم طريقة سير العمل به ، وانتهائه .

د. محمد محمود ربيع

مراقب البحوث الفنية بوزارة السياحة
دكتوراه فى العلوم السياسية

وليس هناك فرق أساسى بين مصطلحى Congress — Conference لكلمة مؤتمر . فكلاهما يشير الى اجتماع بين المندوبين المفوضين لعدة دول لمناقشة وحل المشكلات الدولية .

وقد كان اصطلاح Congress يستعمل غالبا فى الماضى ليدل على الاجتماعات التى يعقدها المندوبون المفوضون للدول لاقرار السلام ، واعادة تقسيم الأراضى ، كما حدث فى مؤتمر فيينا (١٨١٤ — ١٨١٥) بعد حروب نابليون ، ومؤتمر باريس (١٨٥٦) بعد حرب القرم ، ومؤتمر برلين (١٨٧٨) بعد الحرب بين روسيا القيصرية وتركيا . ولكن هذا لم يمنع من اطلاق اصطلاح Conference على مؤتمر لندن (١٩١٢— ١٩١٣) لوضع شروط الصلح بين تركيا والدول البلقانية المتحالفة ، وكذلك مؤتمرات السلام فى باريس بعد الحرب العالمية الأولى ، ثم الحرب العالمية الثانية .

يتبين من هذا أن ما قد يكون بطبيعته Congress يمكن أن يكون كثيرا ما يخلط الخبراء أنفسهم عند التعبير بأحد هذين المصطلحين . Conference الا اننا اذا شئنا توخى الدقة ، فاننا نجد أن التفرقة بينهما ليست فى العنوان ، وانما فى طبيعة المناقشات الجارية . فاصطلاح Conference يستعمل للاعمال الدولة البناءة التى تنتهى الى عقد معاهدة مثلا ، أو اعلان ومناصرة قانون ، فى حين نلاحظ أن اصطلاح Conference لا يعبر الا عن حادث عرضى ، وينطبق على الأعمال التى تجرى لمناصرة سياسية معينة (٢) .

المقرر : Rapporteur

عندما يعين المؤتمر لجنة أو لجنة فرعية لدراسة موضوع معين ، فانه يقوم باختيار فرد من أعضاء اللجنة ليكون مقررا لها أمام المؤتمر الرئيسى ، ويتولى تقديم تقريرها .

المحرر النهائى : Acte Finale

بعد الانتهاء من المؤتمر توضع أحيانا خلاصة رسمية أو بيان بالمناقشات التى دارت . وهذه البيانات تحوى المعاهدات التى تم توقيعها ،بناء على نتائج المؤتمر ، كما تتضمن بعض الآراء أو التعليمات التى وافق عليها المؤتمر . ويطلق على هذه الخلاصة أحيانا أسم محرر « Act » أو محضر نهائى "Procès Verbal Final" وأدق تعبير هو محرر نهائى

المراسم : Protocole

النظم والقواعد التى تتبع فى الأحوال الرسمية أو الاجتماعات تطلق عليها كلمة مراسم . ومثال ذلك أسلوب المكاتبات والاستقبالات والولائم والحفلات والأسبقية والرتب والالقاب والنياشين . وليست كل هذه القواعد مكتوبة . وهى مازالت موضع التنفيذ والاحترام حتى اليوم ، وخاصة بعد أن تخلصت من بعض اجراءاتها المعقدة التى كانت سائدةفى الماضى بسببكثرة الامبراطوريات والممالك . والبروتوكول أو ما يطلق عليه لفظ عهد كان فى الأصل سجلا لاتفاقية ما ، وكلمة Protocole أقل رسمية من كلمة Traité أى معاهدة ، وكلمة Convention أى اتفاقية . غير أن كثيرا من العهود الدولية الهامة كانت على هذا الشكل ، وعلى الأخص الاتفاقية التى أبرمت بجنيف عام ١٩٢٠ ، وانشئت بمقتضاها المحكمة الدائمة للعدل الدولى.

تحديد مكان انعقاد المؤتمر :

نلاحظ أن تحديد مكان انعقاد المؤتمر الدولى تراعى فيه عدة اعتبارات يتم تغليب أحدها على الآخر ، وفقا لنوع المؤتمر والغرض من عقده. لهذا قد يعقد المؤتمر فى أحد الأمكنة الآتية :

— عاصمة الدولة التى اقترحت عقد المؤتمر.
— عاصمة الدولة التى يعنيها حل المسائل المعروضة على المؤتمر أكثر من غيرها .
— عاصمة الدولة التى يعتبر موقعها مناسبا لكل الدول المشتركة فى المؤتمر .
— عاصمة الدولة التى يتوافر فيها جو الحياد بالنسبة لمناقشات المؤتمر .
— وقد تحرص المعاهدة المتعددة الأطراف التى سيتم تعديلها على وضع نص بتحديد مكان انعقاد المؤتمر بمكان الاجتماع السابق أو الاتفاق عليه فى المؤتمر السابق .

ولتوضيح هذا سنذكر بأيجاز بعض الأمثلة

التاريخية . ففى عام ١٩٠٨ عقد مؤتمر بحرى فى لندن مراعاة لسيادة بريطانيا البحرية التى استمرت حتى أوائل القرن العشرين ، كذلك فانه مراعاة لحياد مكان المؤتمر وحياد أراضى الدولة التى يعقد فيها انعقد مؤتمر لوكارنو فى عام ١٩٢٥ بسويسرا . أما اتفاقية البريد التى يتم تعديلها بصفة دورية فى مؤتمر يضم الدول المكونة لاتحاد البريد العالمى ، فان تحديد مكان الانعقاد التالى يتم بالاتفاق بين مندوبى الدول اعضاء المؤتمر .

توجيه الدعوات لحضور المؤتمر :

يسبق توجيه الدعوات لحضور مؤتمر ما ، تبادل وجهات النظر بين الدول المعنية ، أو تلك التى ستتأثر به بشكل رئيسى . ومن المستحسن دائما تحديد نطاق المؤتمر المزمع عقده مقدما بقدر الامكان حتى يكون هناك أساس متين للمناقشات . (٣) والدليل على ذلك ان الفشل فى عدم الوصول الى اتفاق فى بعض الأحيان كان نتيجة لنقص الاستعدادات الأولية . ولهذا تلجأ الدول والهيئات الدولية غالبا الى تشكيل لجنة تحضيرية تكلف باعداد مقترحات عن تاريخ ومكان عقد المؤتمر ، وكذلك موضوعه وبرنامجه ، وميزة هذه الطريقة أنها تضمن الحصول على خدمات لجنة لا تتحيز فى ترتيبها لكافة الموضوعات التمهيدية التى تؤثر على نجاح المناقشات المستقبلة . وتلجأ الدولة أو مجموعة الدول التى أخذت على عاتقها مهمة تنظيم المؤتمر الى اخطار الدول المدعوة بالبرنامج العام للمؤتمر فى نفس المذكرة التى تدعوها فيها الى حضوره . (٤) فالخطوة التمهيدية اذن هى اعداد برنامج بالمسائل التى تطرح للمناقشة بغرض الوصول الى حل .

وتقوم الحكومة التى يعقد المؤتمر فى أراضيها بتوجيه الدعوات لحضور المؤتمر ، ولكن قد يحدث أن تقوم حكومة أخرى بذلك بعد موافقة الحكومة الاولى على عقد المؤتمر فى أراضيها . . ففى حالة مؤتمر السلام الذى عقد فى لاهاى سنة ١٨٩٩ كان أمبراطور روسيا هو صاحب اقتراح عقد المؤتمر . وتولت الحكومة الهولندية التى كانت عضوا فى المؤتمر توجيه الدعوات .

وقد يقوم بمهمة توجيه الدعوات للأعضاء هيئة الأمم المتحدة أو المجلس الاقتصادى والاجتماعى أو الوكالات المتخصصة (٥) . أما اذا كان المؤتمر هو احدى وسائل العمل التى نص عليها النظام الأساسى لمنظمة دائمة ، فان حرية الدعوة تختفى ويحل محلها الحق المرتبط بالعضوية لكل دولة فى المنظمة لحضور اجتماعات الهيئة . فمثلا بعد أن نص نظام الاتحاد البريدى العالمى على عقد مؤتمرات للمندوبين المفوضين للبلاد المتعاقدة أو مؤتمرات ادارية عادية حسب أهمية الموضوعات المعروضة للبحث ، رأت المادة ١١ فقرة ٢ أن لكل دولة أن تمثل نفسها بمبعوث واحد أو عدة مبعوثين ، أو يمثلها وفد دولة أخرى (٦) . ويجتمع مندوبو بلاد الاتحاد على هيئة مؤتمر بعد خمس سنوات على الأكثر من تاريخ العمل بوثائق المؤتمر السابق له لمراجعة هذه الوثائق أو استكمالها ان كان هناك داع لذلك . ويجوز عقد مؤتمر غير عادى بناء على طلب أو موافقة ثلثى البلاد الأعضاء على الأقل ، وتقوم البلاد الأعضاء التى اقترحت عقد هذا المؤتمر بتحديد مكان انعقاده بالاتفاق مع المكتب الدولى للاتحاد . أما الاجتماعات الادارية فيجوز بناء على طلب ثلثى الادارات على الأقل ، أو بموافقتها ، عقد اجتماعات يعهد اليها فحص مسائل ادارية بحتة . وفى هذه الحالة تتولى الادارات التى اقترحت عقد الاجتماع تعيين مكان الانعقاد بعد التفاهم مع المكتب الدولى وتقوم ادارة البلد الذى يعقد فيه الاجتماع بتوجيه الدعوات . (٧)

جدول اعمال المؤتمر :

كان تحديد الأعمال التى ستناقش فى المؤتمر واعدادها يعتمد فى الماضى على المبادرة الشخصية للدول . ولكن مما يدعو الى الرضا ظهور الاتجاه الحديث الموفق نحو الاعتماد على الخبرة

والتخصص الفنى لجهاز المؤتمر . وبمرور الوقت تطورت هذه الطريقة وتحددت فى اتجاه اسلوب فنى وموضوعى أفضل من ناحية الاعداد والتحضير ، وانتقلت الأعمال التحضيرية من يد حكومة معينة تلتزم بوجهات نظر خاصة الى يد جهاز يقدم ضمانات أكثر لعدم التحيز . ويعطينا الاتحاد البريدى العالمى وجهازه نموذجا واقعيا. لذلك . ففى مجال مؤتمرات البريد فان العمل التحضيرى زاد بطريقة كبيرة لدرجة انشاء لجنة جديدة من الجهاز الادارى الدولى ليساعد مكتب الاتحاد ، وهى لجنة دراسة أنشأها للمرة الاولى مؤتمر مدريد عام ١٩٢٠ واجتمعت مرتين قبل مؤتمر استكهولم عام ١٩٢٤ — وخلال هذا المؤتمر الأخير زاد عدد اعضائها من ٧ الى ١٤ ، وهذه اللجنة لا تضم سوى خبراء البريد الذين يجتمعون قبل انعقاد المؤتمر بستة أشهر لوضع التوصيات التى ستدرج فى البرنامج Cahier وبعد أن انشئت اللجنة التحضيرية للدراسة هذه (والتى دعت اليها الحاجة الفنية الشديدة) كان من اللازم أن يمتد نشاط مثل هذه اللجان الى المؤتمرات التى يرتبط فيها الجانبان الفنى والسياسى ارتباطا وثيقا مثل المؤتمرات الاقتصادية ومؤتمرات نزع السلاح .

ممثلو الدول فى المؤتمر :

يحدث غالبا فى كثير من المؤتمرات غير السياسية ، أو ذات الصفة شبه السياسية التى تعقد فى الأزمنة الحديثة ، أن يعين الممثلون الدبلوماسيون بصفة مندوبين مفوضين أساسيين يساعدهم آخرون أحيانا ، أو أن يكون المندوبون المفوضون من الموظفين الرسميين أو أشخاصا لهم دراية خاصة بالموضوعات التى ستناقش(٨). وتحدد أهمية المؤتمر او المناسبة عدد أتباعهم من الرسميين والأشخاص ذوى المؤهلات اللازمة فنيا أو قانونيا ، وكذلك المترجمين والسكرتاريين.

ويؤلف المندوب المفوض أو المندوبون المفوضون لكل دولة مع موظفيهم ما يسمى ببعثة هذه الدولة الى المؤتمر . واذا كان هناك أكثر من مندوب مفوض واحد للدولة ، فان الأقدم يعين عادة بأسم المندوب المفوض الاول لبلده . على أن يجلس مع الآخرين فى المؤتمر كمجموعة .

ويزود المندوبون المفوضون — كما تدل على ذلك القابهم — فى اى مؤتمر دولى بسلطات كاملة من رؤساء دولهم أو حكوماتهم التى يمثلونها تخولهم الاشتراك فى المفاوضات وتوقيع المعاهدات التى تتمخض عنها المباحثات (مع الاحتفاظ للحكومة بحق التصديق عليها عند اللزوم) . وترسل أسماء المندوبين المفوضين مقدما الى حكومة الدولة التى سيعقد المؤتمر فى أراضيها. وفى الاتحاد البريدى العالمى الذى أشرنا الى أنه من أقدم الاتحادات الفنية فى العالم نجد أن المادة ١١ من اتفاقية أوتاوه لعام ١٩٥٧ تنص على أن كل دولة فى المؤتمر يمثلها مندوب مفوض واحد أو أكثر تزودهم حكوماتهم بالتفويض اللازم . ويمكن — عند الاقتضاء — أن يمثله وفد بلد آخر . ومع ذلك فمن المفهوم أنه لا يجوز لوفد ماأن يمثل أكثر من بلد واحد غير بلده ، ولنا فى هذا الموضوع عودة عند الكلام على اللجان التى يكونها المؤتمر ، وخاصة لجنة التحقق من السلطات المخولة للمندوبين . أما اللغات التى يستعملها المندوبون فى المؤتمر فقد طرأ عليها تطور كبير فى الآونة الأخيرة . فقبل الحرب العالمية الأولى كانت اللغة الفرنسية هى اللغة المستعملة عادة فى أى مؤتمر دولى ثم نما الاتجاه بين الحربين العالميتين الى استعمال اللغة الانجليزية أيضا . ففى مؤتمر السلام بباريس سنة ١٩١٩ استخدمت الانجليزية والفرنسية كلغتين رسميتين . أما المؤتمرات التى يشترك فيها عدد محدود من الدول ، فان لغة احداها تتخذ أحيانا كلغة رسمية للمؤتمر ، ولكن قد تستخدم عدة لغات أيضا فى هذا المؤتمر (٩) . والاتجاه السائد فى المؤتمرات التى لا يحد دولها أقليم واحد هو أن اللغة الانجليزية أكثر اللغات استعمالا ، ولكن تستخدم عادة لغة أخرى على الأقل الى جانبها . وقد ادى التطور الآلى الحديث الى جعل استعمال لغتين أو أكثر فى المؤتمر أكثر

ســــهولة عن طريق الترجمة الفورية الحديثـــة للأحاديث .

رئيس المؤتمر :

ان رئيس اى مؤتمر دولى هو عادة — وليس دائما — الممثل الأول للدولة التى يعقـــد فيها المؤتمر اذا كانت هذه الدولة مشتركة فيه . وهو غالبا وزير الخارجية فى حالة المؤتمرات السياسية ويتم انتخاب رئيس المؤتمر بناء على اقتراح ممثل الدولة التى يأتى ترتيبهـــا الأول فى الحـــروف الأبجدية ، أو بناء على اقتراح يقدمه أكبر الاعضاء سنا وهو مايسمى doyen d'âge وأحيانا بواسطة عضو آخر يتم اختياره خصيصا لهذه المناسبة .

وقد تولى رئاســـة المؤتمر أكثر من شخص واحد بالدور ، كما حدث فى مؤتمر جنيف لعام ١٩٥٠ ، وكذلك فى مؤتمر الحياد الايجابى وعدم الانحياز الذى عقد فى بلجراد سنة ١٩٦١ .

واجبات رئيس المؤتمر الدولى :

١ — افتتاح أعمال المؤتمر بخطاب يبين فيه أهدافه بشـــكل عام ، وبهذا يضـــع الخطوط العريضة التى ستجرى فى نطاقها المناقشات .

٢ — يعلن أسماء أعضاء السكرتارية الذين سبق الاتفاق عليهم بشكل غير رسمى بين ممثلى الدول .

٣ — يوجه مجرى المناقشات خلال اجتماعات المؤتمر .

٤ — يعلن اختتام أعمال المؤتمر .

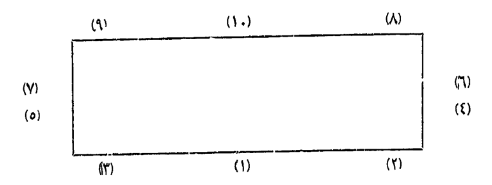
ويقدم الأعضـــاء فى الاجتماع النهائى عادة اقتـــراحا بتوجيـــه الشـــكر الى الرئيس على الخدمات التى أداها للمؤتمر .

سكرتير المؤتمر :

يكون الســـكرتير العام للمؤتمر عـــادة أحـــد الرسميين من الدولة التى يعقد فيها المؤتمر اذا كانت مشتركة فيه ، كما تقدم غالبا بقية أعضاء السكرتارية أيضا مع استكمالهم بآخرين أحيانا من الموظفين الذين يتبعون مختلف وفود الدول المشتركة . وتخضع السكرتارية لرقابة واشراف رئيس المؤتمر .وبينما نجد أن وظائفها الأساسية هى اعـــداد الوثائق الرسمية للمؤتمر ، فانها تشمل أيضا تنظيم كافة المسائل المتعلقة بنظام المؤتمر ، وما قد يعهد اليها من أعمال أخرى . ويحتاج المؤتمر دائما الى أعمال الترجمةللأحاديث والوثائق واصدار التصريحات للصحف . وفى حالة المؤتمرات التى تعقد تحت رعاية هيئـــة الأمم المتحـــدة او أحدى وكالاتها المتخصصة ، فان سكرتارية الأمم المتحدة أو الوكالة المتخصصة تقدم الخدمات الضرورية عادة . ويخضع المكتب الذى يقوم بهذه العمليات لارشـــادات رئيس المؤتمرونائبه يساعدهما السكرتير العام للمؤتمر.

بروتوكول جلوس المؤتمر :

جرت العادة على تحديد الأسبقية بين المندوبين المفـــوضين فى المؤتمـــرات على أســـاس النظام الأبجدى باللغة الانجليزية لأسماء الدول الممثلة فى المؤتمر ، ما لم يكن هناك نظام آخر متفق عليه . أما التقليد المتبع فهو الجلوس للأعضاء على يمين ثم على يســـار الرئيس بالتبـــادل . وعلى أية حال قد يختلف نظـــام الجلوس نتيجة لعدد من العوامل ، مثل نوع العـــلاقة بين المشتركين فى المؤتمر . فمثلا فى حالة عقد مؤتمر للسلام ، فان ممثلى الدول المتحـــاربة يجلسون فى مجموعتين متقابلتين . والاجراء العام المتبع الآن هو تنظيم الجلوس على أساس أبجدى ، مبتدئين عادة من يمين رئيس المؤتمر . وتحديد أى الوفود يحتل المـــكان الأول الى يمين الرئيس يمـــكن أن يتم بالاتفاق أو بالقـــرعة . ولتوضيح هذا الـــكلام سنعطى مثالا مبسطا . لنفرض أن عدد أعضاء مؤتمر ما كان عشرة أفراد . فاذا رمزنا للرئيس بالرقم ١ فان نظام جلوسهم على مائدة المؤتمر حسب التـــرتيب الأبجـــدى لأســـماء دولهـــم باللغة الانجليزية ســـيكون بالشكل الآتى (مع مراعاة أن يواجه الرئيس مدخل القاعة) :



ويحدث فى مثل هذه المؤتمرات الدولية أن توجه الدعوات أثناء المؤتمر أو بعده لحضور حفلات أو ولائم ، وفى هذه الحالة فان أحكام البروتوكول يجب مراعاتها بدقة ، لأنها تختلف فى كل حالة عن الأخرى ، كما لو حضر أحد الرسميين أو المسئولين الكبار هذه الوليمة أو اذا خلت من السيدات ، أو حضرها عدد منهن . وسنعرض لمثل هذه المسائل عند الكلام عن دور العلاقات العامة فى المؤتمرات الدولية .

اجراءات عقد الاجتماعات العامة واللجان :

تختلف الاجراءات المتبعة فى مؤتمر ما ، حسب أهمية أو درجة تعقيد المسائل المطروحة للمناقشة . وتحدد قواعد الاجراءات منذ البداية لتكون هادية للأعضاء المشتركين . واذا تكلمنا على سبيل المثال عن النظم الداخلية لمؤتمرات واجتماعات الاتحاد البريدى العالمى ، فاننا نجد أن المادة ١٥ من اتفاقية أوتاوه المعقودة سنة ١٩٥٧ تنص على أن كل مؤتمر وكل اجتماع يضع النظام الداخلى اللازم لتسيير أعماله . والى ان يقرر هذا النظام تطبق أحكام النظام الداخلى التى وضعها المؤتمر السابق فيما يختص بالمداولات .

يبدأ المؤتمر الدولى أعماله عادة بعقد جلسة عامة تلقى فيها كلمات المجاملة المناسبة ، اذ يقوم رئيس الجلسة بالاشادة بمجهودات الدول فى عقد المؤتمر وبيان الآمال المعقودة على الوصول الى اتفاق حول المسائل المدرجة بجدول الأعمال، وصيانة مصالح وتحقيق أهداف الدول المشتركة فيه . ثم يعرض باختصار — وحسب طبيعة المؤتمر — أهمية أو خطورة الموضوعات التى ستعرض عليه . وهذا الاجتماع العام الأول ذو صفة تمهيدية ، اذ يتم انتخاب رئيس المؤتمر وتسمية أعضاء السكرتارية ورسم الخطوط التى سينظم على أساسها المؤتمر وتعيين اللجان ... بعد ذلك تعقد الاجتماعات العامة بين الحين والحين ويحضرها ممثلو الدول بكامل هيئتهم ، وذلك عند الضرورة كما فى حالة تلقى تقارير اللجان والنظر فيها .

وللاجتماعات العامة قواعد معينة نوجزها فيما يلى :

١ — أن الاجتماعات العامة غير محددة العدد فى الغالب وان لم يكن هذا قاعدة مطلقة . فنظام سير المؤتمر هو الذى يحدد عدد الاجتماعات العامة تحاشيا للتطويل الذى لا داعى له .

٢ — يوجد أكثر من نظام يهتم بتحديد ما يسمى بالـ quorum والذى من غيره قد لا يعقد اجتماع ويعنى ذلك العدد المحدد من الأعضاء الذى يجب أن يكون حاضرا حتى تكون اجراءات عقد الاجتماع صحيحة .

٣ — يضع كل مؤتمر نظاما لالقاء الكلمات مع تحديد المدة الممنوحة لكل متحدث .

(أ) فمثلا تبنى مؤتمر لاهاى الثانى (١٩٠٧) قاعدة تحديد ١٠ دقائق لكل متحدث فى نفس الاجتماع .

(ب) وتلجأ مؤتمرات أخرى الى منح كل وفد حدا أقصى لمدة الكلام .

(جـ) بينما نجد نظاما أو نظما أخرى تترك التحديد لتقدير المؤتمر ، وذلك لمنح مدة

اطول للوفود التى يستدعى القاء بياناتها أو لديها من الدوافع ما يبرر ذلك .

وتعتبر عملية تشكيل اللجان المختلفة داخل المؤتمر من المسائل الاجرائية الهامة (١٠) . وقد يلجأ المؤتمر الى تكوين لجنة من كل الأعضاء اذا رؤى أنه من المصلحة عقد اجتماعات خاصة لاجراء دراسة تمهيدية للمشكلات المعروضة للمناقشة بجانب الاجتماعات الرسمية . وتشبه هذه اللجنة الاجتماع العام . ولكن ميزة هذه الطريقة أنها تسهل عملية المناقشة من ناحية التنظيم والاجراءات .

ويتولى المؤتمر تنظيم المسائل التى تتعلق بالرئاسة والمكتب والنظام الداخلى ، وتحقيق السلطات المخولة للمندوبين . ويدير مكتب المؤتمر هيئة جماعية تضم الرئيس ونوابه والسكرتير العام المنتخب اذا كان هناك داع . ونظام المؤتمر هو الذى يحدد التكوين الصحيح لهذا المكتب . كما يقوم بتحديد اختصاصاته . وفى هذا المجال يناقش المكتب نظام أعمال المؤتمر ويعرض عليه مقترحاته . ويكفل المكتب التنسيق بين أعمال اللجان المختلفة ويمارس فى بعض الأحيان حق تقرير سرية بعض الاجتماعات العامة اذا منح السلطة لذلك (١١) .

وقبل تكوين اللجان وتوزيع المشكلات عليها فان المؤتمر ككل يدرس مدى مناسبة اجراء مناقشات عامة حول المشكلة ، كما حدث أيام عصبة الأمم . فقد بدأت أعمال مؤتمر معاملة الأجانب بمناقشة عامة . وعند انتهاء المناقشة العامة تبدأ اللجان أعمالها . وتختلف طريقة العمل فى الجلسات العامة عن اللجان . فهذه تتولى فى حدود اختصاصها تقديم الاقتراحات والتقارير حول موضوعات البحث ، بينما يملك الاجتماع العام تقرير مصير المشروعات التى تنتج عن أعمال اللجان (١٢) . وتعتبر اللجان عموماً أكثر مرونة من الاجتماع العام . ولكن منعا من تحولها الى هيئات جامدة ظهرت فكرة اللجان الفرعية التى تؤلف من أعضاء احدى اللجان لتتولى بالبحث بعض المسائل الخاصة التى تعترضهم ، وهؤلاء بالتالى يرفعون تقريرهم الى اللجنة . وحيث تشكل لجان — كما يحدث غالبا لمناقشة بنود معينة فى جدول الأعمال — فان هذه بدورها تعين رئيسا يضع عند الضرورة قواعد للاجراءات ، بالاضافة الى وجود سكرتير أو سكرتيرين فانها غالبا تعين مقررا لاعداد التقرير الذى سيقدم الى هيئة المؤتمر مجتمعة — وهذا المقرر قد يكون — وقد لا يكون — رئيسا لهذه اللجنة .

ومهام مقرر اللجنة هى تلخيص المناقشات التى جرت فى شكل تقرير يبين النتائج التى وصلت اليها اللجنة فى هذه المسألة . وهذا التقرير الذى يقدمه المقرر أولا الى أعضاء اللجنة يقوم بعرضه بعد ذلك على هيئة المؤتمر مجتمعة ، وهو المتكلم بأسم اللجنة فى عرض قرارها على هذه الهيئة ، وبالمثل فى حالة اللجنة الفرعية التى تعين لوضع تقريرها .

ولا تثير مشكلة رئاسة اللجان كثيرا من العقبات . فهناك ٣ طرق لتعيينهم :

١ — تقوم كل لجنة بانتخاب رئيس لها ونائب للرئيس ، وهذا هو النظام الذى كان متبعا فى ظل عصبة الأمم .

٢ — ترك تعيين رؤساء اللجان ونوابهم الى المؤتمر نفسه . وقد أتبع هذا فى مؤتمر لاهاى الثانى عام ١٩٠٧ .

٣ — مراعاة تعيين رؤساء اللجان مع تحقيق المساواة بين الدول التى تكون كتلة واحدة والتى تحاول دون وجه حق فرض سيطرتها على حساب الآخرين .

ولرؤساء اللجان دور معين وسلطات محددة، حيث يفوض اليهم مهمة تنظيم المناقشات الهامة والوصول الى نتائج مجدية . ويعتبر من سلطتهم أيضا :

١ — توجيه العمل اليومى للجنة .

٢ — قيادة المناقشات وقفل بابها .

٣ — ويكون من اختصاصهم أحيانا اختيار مقررين ، وتكليفهم بعرض مختلف نواحى المشكلة المعروضة للمناقشة واقتراح الحلول المناسبة .

واذا وضعنا جانبا الموضوع الأساسى للمناقشة فان الحاجة تدعو الى تشكيل لجنتين هما :

لجــنة الصياغــة :

وهى تضم عددا محدودا من الأعضاء واغلبهم من الفنيين ، وهى مكلفة بتنسيق الأعمال التى تم التصويت عليها فى المؤتمر واعداد المقترحات التى ستوضع أمام المؤتمر للدراسة . وبناء على تقرير اللجنة فان أعمال المؤتمر تأخذ شكلهـا النهائى وتعد نصوص المعاهدة التى تمخضت عنها اعماله .

لجنة التحقق من السلطات المخولة للمندوبين :

وهى تتكون من عدد صغير من الأعضـاء ومنتخبين من المؤتمر بنـاء على اقتراح الرئيس . ويقدم المندوبون الى سكرتارية المؤتمـر ما يثبت هذه السلطات ، ثم تشرع اللجنـة فى دراسة الوثائق التى قدمتها لهـا السكرتارية للتحقق مما اذا كانت السلطات المخولة للمندوبين منحت لهم من رؤساء دولهم أو من مصادر أخرى ، ومما اذا كان من حقهم التفاوض والتصديق أو مجرد التفاوض .

واذا لم يكن لديهم حق التصديق فان اللجنة تقترح على المؤتمر أن يطلب من هؤلاء المندوبين الحصول من دولهم على هذه السلطة . وعلى اللحنة أن تخطر المؤتمـر أيضـا بالدول التى ستحضر الاجتماعات بصفتها مراقبة .

طريقة اعداد محاضر جلسات المؤتمر :

يجب أن توجه عنـاية خاصة فى المؤتمرات الهـامة الى اعداد محضر الجلسة . وقد جرت العادة أن يعد السكرتير أو السكرتيرون محضرا لكل جلسة يبين فيه تاريخ وسـاعة ومـكان الاجتماع وأسماء المندوبين المفوضين وهيئـة الموظفين التابعين لـكل منهم ، وأسماء الدول الممثلة . ويتبع ذلك بيان بالمباحثات التى تمت والنتائج التى توصلوا اليهـا ووقت اختتـام الجلســة . ويرفق بذلك أيضا أية بيـانات أو مشروعات تـكون قد بحثت . (١٢) ورغم أن اجتماعات اللجان تأخذ مظهرا أقل رسمية من الاجتماع العام فان عمل تلك اللجان يجب تسجيله أيضـا لأهميته . ويقع هذا على عاتق سكرتارية المؤتمر التى يوجد أمامها طريقان للقيـام بهذا العمل :

١ ــ منح محاضر الجلسات صفة غير ملزمة وتكلف السكرتارية فى هذه الحالة بأن تضع :

(أ) تقريرا كامـلا غير مطبوع تحت تصرف اللجنة عن كل اجتماع يتم .

(ب) تقريرا تحليليا يلخص مقترحات الاجتماع الرسـمية مع طبعــه وتوزيعـه على الأعضاء . ويرجع لهذا الاجـراء فضل كفالة مناقشة حرة صريحة أقل رسمية .

٢ ــ اعداد سجل لمناقشات كل لجنة ، ولا تنشر هذه الوثائق الا بموافقة اللجنة المختصة ، وتعتبر هذه محاضر ملزمة .

ويوقع المندوبون المفوضون الحاضرون محضر الجلســة ، وعادة يوقعه الرئيس والسـكرتير العام . وتتم قراءة المحضر أحيانا فى الاجتماع التالى للموافقة عليه . ولكن الأكثر حدوثا هو تقديم المسودات الى المندوبين المفوضين لادخال التعديلات الضرورية . و فى هــذه الحالة يبين الرئيس فى الجلسة التـالية أن هناك موافقة ويصدر قرارا بها ثم يتم التوقيع عليها . وتحتفظ حـكومة الدولة التى عقد فيها المؤتمر بالنســخ الأصلية وتزود ممثلى الدول الأخرى بنسخ منها. ولكن الذى يحدث فى السنين الأخيرة غير ذلك ، اذ انه لا يؤخذ بكل هذه الاجراءات . فمثلا أصبح من غير المعتاد اقرار محاضر جلسات المؤتمر وتوقيعها بواسطة الرئيس رغم أن السـكرتير العام (أو السكرتيرين) يقدمها عادة الى مندوبى الدول قبل صياغتها فى الشكل النهائى ، وقد تضاف توقيعاتهم بعد ذلك .

التصويت :

أعترف مؤتمر لاهـاى (١٨٩٩ ، ١٩٠٧) بمبدأ المساواة بين الدول فى التصويت فى المؤتمر صغيرها وكبيرها ، وسـواء كان التصويت فى اللجان أو الاجتماعات العامة للمؤتمر . وقبل

ظهور طريقة اخذ الاصوات بالاغلبية المعمول بها الآن والتى استتب لهـا الأمر أخيرا فى المنظمات والمؤتمرات الدولية. كانت القاعدة السارية هى ضرورة توافر الاجماع فى أخذ الأصوات للأعضاء الحاضرين . ولا يخفى أن اعتماد عهد عصبة الأمم الى حد كبير على قاعدة الاجماع تسبب فى تعطيل أعمال الهيئة الدولية فى ذلك الوقت لاستحالة جمع آراء الدول ذات المصالح المتضاربة على قرار واحد ينال اجماع الأصوات . واذا حدث أن نال قرار ما اجماع أصوات المندوبين فان هذا القرار كانت تغلب عليه صفات الميوعة وعدم الوضوح حتى يلائم اغراض كافة الأطراف المعنية المشتركة فى التصويت، ولايمس مايعتبره كل منهم من المصالح الحيوية لدولته . يضاف الى هذا عيب كبير آخر ، وهو أن قاعدة الاجماع تعتبر مسئولة مسئولية كبيرة عن ادخال مبدأ التحفظات فى الاتفـاقات الدوليـة التى تتمخض عنهـا المؤتمرات ، وهذا يؤدى الى اضعاف قوة هذه الاتفاقيات واثارة البلبلة حـول مدى الالتزامات التى تقيدت بها كل دولة . ثم ظهر تطور كبير وبدأ مبدأ الأغلبية يحل محل قاعدة الاجماع ، وقد بدأ هذا التطور منذ زمن بعيد ، ثم أخذ يجد طريقة الى الاجتماعات العامة واللجان . واذا نظرنا الى ما يجرى فى الاتحاد البريدى العالمى فاننا نلاحظ أن بعض المواد الأساسـية للاتفاقية والتى تعتبر بمثابة ميثاق لا يمكن تعديلهـا الا بالتصويت الاجماعى ، بينما بعض المواد الاخرى يتم تعديلها بأغلبية الثلثين . ومن ناحية أخرى فان الاتفاقية يمكن تفسيرها على أساس الأغلبية المطلقة للأصوات . ثم حدثت خطوة أخرى للامام، وذلك بقبول قاعدة أغلبية الأصوات فى الاجتماعات العامة للمؤتمرات فيما يتعلق بمسائل الاجراءات. والمثال الواضح أمامنا على ذلك هو أنه فى ظل عهد عصبة الأمم كانت المـادة ١٩ من نظام الجمعية تضع كمبدأ أن القرارات تتخذ باجماع الأصوات لأعضاء الجمعية الحاضرين . ثم تضيف المـادة أن جميع مسائل الاجراءات موضـوع البحث بما فى ذلك اللجان المختصة بتحقيق بعض النقاط الخاصة تحل عن طريق الجمعية وتقرر بالاغلبية . ولم يكن مبدأ أخذ الاصوات بالاغلبية قد استقر بعد ، ولكنه فى طريقه للتطور الاكيد ، وخاصة بعد انشاء هيئة الأمم المتحدة . ومما لا شك فيه أن قاعدة الأغلبية قد تفوقت الآن على قاعدة الاجماع القديمة دون التقليل من حقوق الأقلية . كما أنها تحد من التعطيل الذى تهدف اليه أقلية مغرضة كان فى امكانها فى ظل القاعدة القديمة أن تعرقل مجهودات الأغلبية فى الارتباط بقواعد انشائية أقرتها لمصلحة أغلبيـة الدول الأعضاء فى المؤتمر .

وفيما يلى بعض القواعد الهامة التى تراعى عند التصويت فى المؤتمرات :

١ ــ تؤخذ الأصوات فى المؤتمر ، مع اعتبار الممتنعين عن التصويت غائبين .

٢ ــ تجرى الانتخابات فى المؤتمر وفى لجانه كقاعدة عامة بواسطة التصويت السرى .

٣ ــ تؤخـذ الأصـوات فى اللجـان برفع الأيدى الا اذا قررت اللجنة اتباع نظام حصر الأصوات بالاسم بالنسبة لكل عضو .

٤ ــ يجب تقسيم النص المعروض للتصويت اذا طلب ذلك أحد الوفود .

٥ ــ استبعاد امكان التصويت بالنيابة الذى اقترح فى مؤتمر لاهاى الثانى (١٩٠٧) .

صياغة الاتفاقيات وتوقيعها :

وفى نهاية المؤتمر تبدأ اللجنة المختصة بصياغة المناقشات فى اتفاقية أو معاهدة . وحيث اخـلو هـذه النتائج من أى صـعوبات خاصة ، فان المراحل التالية هى عبارة عن قراءة أولى لمشروع المعاهدة التى تم اعدادها تتبعها قراءة ثانيـة (هذا اذا كانت هناك اقتراحات بعمل تعديلات أعيدت بسببها ثانية الى اللجان للنظر فيها) وبعد ذلك قراءة أخيرة ذات صبغة شكلية حيث تقدم الصيغة النهائية للمندوبين المفوضين لتوقيعها .

والمتبع حديثا فى حالة وصول رؤساء الدول الى اتفاق أن تلحق التوقيعات على المعاهدة بعد انتهاء مباحثات المؤتمر ، وفقا للترتيب الأبجدى للدول التى يراسونها . وفى حالة الاتفاق بين

حكومات تلحق التوقيعات وفقا للترتيب الأبجدى للدول . ولا تسرى هذه المراسم فى حالة معاهدات السلام التى تعقب الحرب ، لأن لهـذه ظروفا أخرى خاصة . فمثلا فى معاهدة السـلام مع ايطاليا بعد الحرب العالمية الثانية جاءت توقيعات الدول الخمس الكبرى أولا ، ثم بعد ذلك توقيعات الدول المتحالفة وفقا للترتيب الأبجدى باللغـة الانجليزية وأخيرا توقيع ايطاليا .

وتعتبر كل هذه الاجراءات التى سـبق أن تكلمنا عنها متطورة ومبسطة اذا قيست بما كان يحدث فى المـاضى . فقد كان جانب كبير من عمل المؤتمرات يوجه الى العناية بمسائل الاحتفالات وقواعد الاتيكيت ، وما اذا كانت الدعوة توجه الى دول معينة أم لا ، والاعتراف بألقاب بعض القياصرة والملـوك أو عـدم الاعتـراف بهـا والاسبقيات بين ممثلى الدول والملوك وملاحظة الأسبقية الواجب مراعاتهـا فى التوقيعات وهو ما يطلق عليه اصطلاح Alternat وسنتكلم عن هذا الاصطلاح بشىء من التفصيل ليتضح الفرق بين الاجراءات المعقدة فى المـاضى، والتطور الذى وصلنا اليه ، اذ انه ارضاء للدول كان يراعى فى نسخة المعاهدة المخصصة لـكل دولة أن يكتب اسم رئيسها ثم ممثليه فى المؤتمر قبل أسماء رؤسـاء الدول الأخـرى وممثليهم . وعند التوقيع تسبق توقيعاتهم على هذه الصورة توقيعات بقية المندوبين . وبذلك تشغل كل دولة مـكان الشرف الأول بالدور اى على صـورة المعـاهدة التى ستحتفظ بهـا . ومن الأمثلة التاريخية التى تبين مدى التعقيدات التى أشرنا اليها وطريقة تفكير المتفـاوضين فى ذلك الوقت مؤتمر نيميخن (١٦٧٦ — ٧٩) Congress of Nymogen فقد أجريت استعدادات ضخمة قبل انتهاء المؤتمـر لتوقيع معاهدة الصلح بين فرنسا وأسبانيا ، فأعدت نسختان من المعاهدة الأولى بالفرنسية والثانية بالأسبانية ، ووضعتا على المـائدة التى يجلس عليهـا الوسـطاء الانجليز . ثم دخل المندوبون الفرنسيون الثلاثة من أحـد الأبواب ، وفى نفس اللحظة دخـل المندوبون الأسبان الثلاثة من الباب المقابل . ثم جلس الفريقان فى نفس الوقت على مقاعـد متشابهة تماما وذات مساند سبق اعدادها قبل الاجتماع حتى لا تحدث أزمة فى حالة وجود أى اختلاف فى شكلها . وبعد ذلك تبادلوا التوقيعات على كل من نسختى المعاهدة فى نفس اللحظة أيضا . وقد استغرق الاتفـاق على كل هذه التصرفات وقتا غير قليل بالطبع ، وقيست كل خطوة وكلمة مقدما قبل عملية التوقيع . وليس معنى هذا أنه لا تتبع الآن قواعد للبروتوكول . فهناك قواعد ما زالت تطبق بدقة أثناء عقـد المؤتمرات أيا كان نوعها واثناء تبادل التوقيعات. وانما الذى حدث هو تطور كبير نحـو تبسيط اجراءات المفاوضات والمؤتمرات يتمشى مع اتجاه معظم انظمة الحكم فى دول العالم نحو النظام الجمهورى ، والتخلص من النظم الملكية المعقدة بألقابها وتقاليدها ، وذلك لمسايرة التطور العلمى والصناعى الحديث . فليس من المعقول فى عصر الذرة أن تظل اجراءات تنظيم المؤتمرات الدولية وعقد المعاهدات كما كانت عليه فى العصـور الوسطى وقبل اكتشاف مصادر الطاقة الحديثة.

مظاهر التطور فى تنظيم المؤتمرات الدولية :

يتضح مما تقدم مدى التطور الذى طرأ على الجوانب التنظيمية فى المؤتمرات الدولية . ويمكن أن نلاحظ هذا التطور فى أربعة اتجاهات رئيسية:

١ — الاعـــداد :

أصبحت الاستعدادات الأولية لعقد المؤتمـر تسير فى اطار مرسوم ، وتخضع لنظام دقيق وان لم تبلغ حد الكمال . وقد ناقش مؤتمر تقنين القانون الدولى موضوع اعداد المؤتمرات الدولية، وانتهى الى قـرارات تعـدت نطاق التقنين ، واكتسبت صفة عامة . وترمى هذه القرارات الى :

(أ) الاعتماد على الأصول العلمية والتطبيقية فى وضع مشروعات الاتفاقيات .

(ب) اخطار الحكومات المعنية بهذه المشروعات وذلك للوقوف على آرائها وملاحظاتها .

(ج) الحرص على تضمين جدول أعمال المؤتمر مواد تحظى بموافقة صريحة من أغلبيـــة الدول المشتركة .

٢ ـ سيطرة الأغلبية :

ان من اهم وسائل تحقيق السلام عن طريق ســيادة القـــانون هى قبـــول قاعدة مناقشة الموضوعات والمشكلات الدولية فىمؤتمر يتوافر له نظام داخلى يكفل سيطرة الأغلبية على الأقلية وفرض قراراتها عليها .

٣ ـ الدورية او الانعقاد المنتظم :

تهتم الشعوب عادة بالمشاكل التى تمس كيانها ووسائل تحسين مستوى معيشتها ، وهذا هو الذى اعطى أهمية كبيرة لعقد المؤتمرات بصفة دورية . والاصطلاح الدقيـــق لهذا النـــوع من المؤتمرات الدورية هو Conference بعكس اصطلاح Congress الذى لا يعتبر الا حادثا عرضيا .

٤ ـ ارتفاع مستوى التكنيك :

لقد مضى الوقت الذى كانت تكفى فيه خبرة الدبلوماسيين لتنظيم المؤتمرات الدولية ، وعقد الاتفاقيات نظرا للتشابك الشديد فى العـــلاقات الدولية الذى يستلزم الالمـــام بكافة فروع المعرفة الانســـانية لتسيير دفة العمل فى المؤتمـــرات المختلفة .

ويرجع الفضل فى ارتفاع مستوى تكنيك العمل فى المؤتمرات الى :

(أ) اعتمـــاد الوفـــود الرســـمية للدول من السياسيين والدبلوماسيين على استشارة المختصين المراقبين لهم . وهذا هو الاتجاه الحديث فى تكوين وفود الدول فى المؤتمرات الدولية .

(ب) مراعاة تزويد وفد الدولة بخبراء فى نفس الموضوع المعروض للمناقشة ، ويقومون هم بالدور الرئيسى فى أعمال المؤتمر ، ويحدث هذا غالبا فى المؤتمرات الفنية .

الجوانب التنظيمية التكميلية

دور العلاقات العـــامة :

تعهد سكرتارية المؤتمر الى عدد من المختصين بالقيام بمهام العلاقات العامة . وهـــذه المهام ليست سهلة كما قد يتبادر الى الذهن . كما انها لا تقتصر على استقبال وتوديع الأعضاء أو اقامة الحفلات لهم ، كما هو الشائع خطأ عن العلاقات العامة .

ونشير فيما يلى الى بعض الواجبـــات (١٤) الهامة التى تناط بهم :

يستلزم الاتصال بالوفود مهارة خاصة تتمثل فى محاولة فهم تقاليدها وأسلوب تفـــكيرها . ويمكن تنمية هذه المهارة بالالمـــام بأصول العلوم الاجتماعية ، ثم دراسة المصالح المشتركة بين الدول الممثلة فى المؤتمر . ويسهل القيام بذلك باتباع أساليب الاستفتاء المنظم ، وترتيب الحقائق والآراء فى جداول احصائية للوصول الى معلومات موضوعية أكيدة توضع على أســـاسها برامج الاتصال .

ويسهل الالمـــام بفنون الاعـــلام وامكانيـــاته عمل الاتصـــالات النـــاجحة بأعضاء الوفود ، واحاطتهم أولا بأول بالحقائق الصادقة عن المؤتمر وقراراته ، وتصحيح المعـــلومات المشوشة أو الكاذبة التى قد تكون لديهم عن أهداف المؤتمر أو الدولة المضيفة .

أما آداب الضـــيافة فى المؤتمرات الدوليـــة فتتطلب مهارة كبيرة فى وضع الأصول والقواعد التى تحدد أسبقية الضـــيوف ومـــدة ضيافتهم الرسمية وطريقـــة خدمتهم أثنـــاء مدة اقامتهم وتحديد المرافقين لهم . وهى اجـــراءات يجب اتقانها تماما بالدراسة وطول الخبرة . واذا لم تكن الخبرة كافيـــة فلابد من الاستعانة برجال المراسم الرســـميين للدولة ، تحاشيا للحـــرج ووقوع الأزمات .

اعـــداد قاعة الاجتماع :

يلاحظ عند اختيار أمكنة الاجتماعات أن تكون

مناسبة من حيث موقعها والتسهيلات الداخلية بها (١٥) وتجهيز قاعات الاجتماعات العامة وقاعات اجتماعات اللجان الفرعية والاشراف على تزويدها بكافة الأجهزة والأدوات اللازمة لحسن سير المناقشات ، مثل الميكروفونات والسماعات ونظام الاضاءة وجهاز العرض اذا كان عمل المؤتمر أو اللجنة سيحتاج الى عرض افلام أو شرائح توضيحية . ويعين لهذا مراقب لكل قاعة يعد مسئولا عن تجهيزها وترتيب جلوس الأعضاء فيها ، ووضع أعلام دولهم على مائدة الاجتماع وأبواب قاعة الاجتماع وعلى سارية المؤتمر . ويحدث أحيانا فى بعض المؤتمرات أن تطبع كروت خاصة أو بطاقات توضع أمام كل عضو ، وتحوى اسمه ولقبه وبعض المعلومات الضرورية عنه ، ويكون لدى الرئيس فى هذه الحالة بطاقات مشابهة حتى يسهل عليه تقديم الأعضاء .

وتعد منصة رئيسية عادة مع تخصيص منتصفها لجلوس الرئيس ، وعلى يمينه مكان جلوس العضو الذى سيتحدث . ويجلس على يمين هذا العضو زميل آخر يتولى تقديمه قبل الكلام ، ما لم يكن هناك اتفاق بأن يتولى رئيس الجلسة أو اللجنة مهمة التقديم . وليس هناك قانون معين أو دستور يحدد هذه الاجراءات ، وانما يحكمها العرف الذى تراعيه معظم الدول فى مثل هذه المناسبات مع اختلافات طفيفة فى بعض الحالات ولكنها لاتمس الجوهر . وفى العادة يدرس نظام الاجتماعات قبل عقد المؤتمر بعدة أشهر ، ويعمل كشف بأسماء أعضاء الوفود ، وأماكن جلوس كل منهم حسب مركزه السياسى ، أو الاجتماعى ، أو حسب مركزه الفنى فى حالة مؤتمرات الوكالات المتخصصة لهيئة الأمم المتحدة .

دستور التعامل الدولى :

تتكفل ادارات العلاقات العامة بكافة الترتيبات الادارية الخاصة بالوفود ، وتقوم بالتزامات الدولة الداعية التى ينزل على نفقتها عادة أعضاء الوفود الرسمية مع حجز الأماكن للاعداد التى اتفق على دعوتها ، وتحديد طريقة استقبال الوفود والشخصيات التى ستكلف بذلك ، حسب مكانة كل وفد والشخصية التى أرسلت لتمثيل الدولة فيه .

مراعاة العلاقات بين الدول :

من الامور المرعية كذلك عدم الجمع بين الدول التى لا تربطها صلات فى مؤتمر دولى ، حتى لا تنسحب بعض الوفود ، كما يحدث مثلا لو دعيت اسرائيل لحضور مؤتمر تشترك فيه الدول العربية . كذلك لا يجوز دعوة احدى الدول التى لم يتم الاعتراف بها من أغلب الدول المشتركة فى المؤتمر . ويستلزم هذا تتبع مجريات السياسة الدولية باستمرار للوقوف على آخر التطورات التى تهم المشتغلين بعقد المؤتمرات الدولية . وتؤدى مراعاة هذه الاعتبارات الى قيام صلات طيبة — ولاشك — بين الوفود وهيئة المؤتمر وسلطات الدولة الداعية ، تساعد على حسن سير العمل ، وتجنب العراقيل التى قد تؤثر على النتائج العامة . هذا بالاضافة الى أن توفير كل هذه الامكانيات سيجعل أعضاء الوفود يركزون جهودهم على أعمال المؤتمر فقط .

واذا كانت العلاقات العامة مهمة فى النشاط التجارى والصناعى ، فانها اكثر أهمية فى مجال عقد المؤتمرات الدولية ، لأن رجالها يتعاملون مع وفود عدة دول ذات انظمة اجتماعية مختلفة وآراء ومعتقدات متباينة . لهذا ترمى العلاقات العامة فى المؤتمرات الدولية الى :

١ — تعريف الشعوب بسياسة المؤتمر وأعمال لجانه والغرض من عقده .

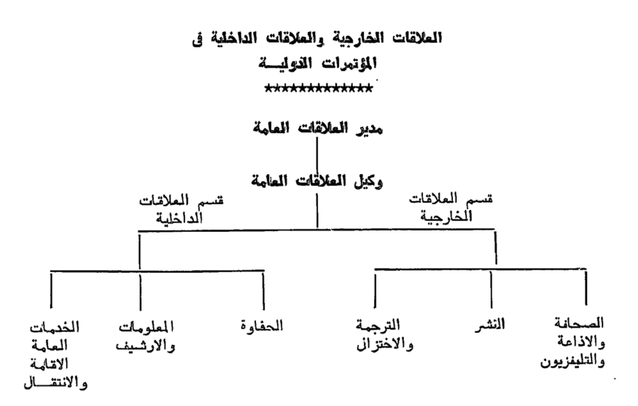
٢ — خلق التعارف بين أعضاء المؤتمر وبين الهيئات المحلية التى يتصل نشاطها بنوع العمل فى المؤتمر ، لتبادل الخبرات لخير الطرفين ولتوثيق عرى الصداقة بينهما ، والتى تعتبر عاملا هاما فى التقريب بين وجهات النظر والقضاء على أسباب الخلاف .

٣ ـ السهر على راحة اعضاء الوفود واجابة طلباتهم الخاصة التى تتعلق بالمؤتمر .

٤ ـ واخيرا نقل وتفسير قرارات المؤتمر وتوصياته الى الشعوب حتىيكون لديها الوضوح الكافى ، والاستجابة اللازمة عندما تصدر الحكومات قوانين جديدة لتنفيذ القرارات التى التزمت بها . وسنتعرض لهذه النقاط بشىء من التفصيل فيما بعد .

العلاقات الخارجية والعلاقات الداخلية فى المؤتمرات الدولية

****



العلاقات الخارجية فى المؤتمرات الدولية :

يقوم مدير العلاقات العامة فى المؤتمر الدولى بالاشراف على العلاقات الخارجية للمؤتمر ، وتسمى أحيانا بالاعمال الصحفية للمؤتمر ،لأن الصحافة تعتبر من الأركان الهامة للعلاقات العامة فى المؤتمرات الدولية ، ولأنها أيضا الوسيلة الاولى تقريبا لتوجيه الرأى العام .

ولتنظيم النشاط الصحفى فى المؤتمرات الدولية تنشىء السكرتارية مكتبا خاصا للصحافة يتولى الاشراف على شئونها ، كتخصيص حجرات فى مقر المؤتمر للصحفيين المحليين والأجانب ، وتجهيزها بوسائل الاستقبال والاتصال بوكالات الانباء العالمية .

ويمكن ايجاز واجبات مكتب الصحافة فى المؤتمر الدولى فيما يلى :

ـ توثيق العلاقات بين هيئة المؤتمر وبين رؤساء تحرير الصحف ومندوبى وكالات الانباء والصحافة الأجنبية الوافدين لحضور المؤتمر .

ـ الاطلاع على جميع الصحف والمجلات المحلية والأجنبية لاعداد سجل يومى بقصاصات الأخبار التى تتصل بأعمال المؤتمر ، وتزويد المختصين بأهم ما فيها لدراسته وبحثه والرد عليه اذا لزم الأمر ، والافادة بما كتب من آراء ومقترحات .

ـ اعداد البيانات الخاصة بالقرارات العامة أو القرارات الفرعية للجانه المختلفة ، واعداد الصور الفوتوغرافية وارسالها للنشر فى الصحف والمجلات .

ـ الاعداد للمؤتمرات الصحفية التى تطلب هيئة المؤتمر عقدها ، وذلك باتخاذ الاجراءات اللازمة للدعوة اليها وتنظيمها وتسجيلها .

ويلاحظ أن الهيئات الدولية تنشىء مكاتب للاستعلامات ، كما هو الحال فى الأمم المتحدة التى بها رابطة للصحفيين ومندوبى وكالات الانباء والاذاعة ، للتعاون فى الحصول على الأخبار ، بسبب كثرةعدد الوفود وتعدد المنظمات الخاصة بتلك الهيئة الدولية . وتحدد الهيئة الدولية أو المؤتمر الجلسات التى يسمح للصحفيين بحضورها ، ولها ايضا أن تعلن الجلسة السرية ، فلا يحضرها سوى اعضاء اللجنة أو الاجتماع العام . وتقوم سكرتارية المؤتمر أو مصلحة الاستعلامات فى الدولة المضيفة باصدار تصريحات حضور المؤتمر للصحفيين .

ويحدث عادة فى الاجتماع الأول للمؤتمر ، وبعد انتخاب الرئيس والسكرتير ، أن يتفق الأعضاء على شخص منهم ليقوم بمهمة المتحدث الرسمى باسم المؤتمر ويتولى تمثيله أمام هيئات الأعلام المختلفة ، ولا يسمح لغيره بالادلاء بأية تصريحات رسمية .

واذا استعرضنا الخدمات الجليلة التى تؤديها الصحافة للمؤتمرات الدولية فاننا نجدها ظاهرة فى ثلاثة ميادين هامة هى :

ـ الدعاية للمؤتمر ،
ـ الأعلام بقراراته .
ـ تسجيل أعماله .

الدعاية للمؤتمر :

يوجد جهاز خاص بأعمال الدعاية فى كل مؤتمر دولى يتولى اعداد المواد اللازمة لها قبل بدئه بمدة كافية ، وحسب درجة اهمية المؤتمر فتقسم دول العالم الى مناطق ترتب حسب اهمية كل منطقة لأغراض المؤتمر من ناحية التأييد المنتظر، أو الرغبة فى التوضيح وازالة الافكار الخاطئة المعالقة بأهدافه ، ومن ثم يسهل تحديد الاسلوب الذى يتبع فى كل منها . ويحدث أحيانا فى المؤتمرات الهامة أن تسبقها حملات دعائية مركزة تصل الى درجة تنظيم أسفار لخبراء الدعاية فى الدول الموجهة اليها الحملة ، وعقد الاجتماعات فيها ، واستغلال الصحف وغيرها فى الأحاديث التى تهدف الى مخاطبةعقليات الشعوب ووعيها، لتزويدها بالاسباب التى تدعو الى عقد المؤتمر والتفسيرات اللازمة لتنويرها والظفر بتأييدها.

الأعلام بقرارات المؤتمر :

المعروف عن الدعاية أنها تميل الى المبالغة والتضخيم ، وقد تسىء بعض الدول استعمالها فتصل الىحد التضليل وتشويه الحقائق واعطاء صورة زائفة للواقع . لهذا يفضل خبراء العلاقات العامة استعمال لفظ الاعلام للتعبير عن الدقة والصراحة والصدق فى نشر أخبار وقرارات الهيئات والمؤتمرات . وتنقسم وسائل الاعلام الى وسائل أعلام عامة ووسائل أعلام خاصة. ووسائل الاعلام العامة هى الصحافة والاذاعة والتليفزيون والسينما والاعلانات واللافتات والمهرجانات . أما وسائل الاعلام الخاصة . فهى كما تبدو من اسمها ، تلك التى يصدرها المؤتمر أو المؤسسة أو الهيئة التى تقوم بالاعلام، كالنشرة التى يصدرها المؤتمر الدولى ، وكذلك كتيباته ، وأفلامه الخاصة ، والحفلات التى يقيمها . وعلى قدر كفاية وخبرة رجال العلاقات العامة يكون توفيقهم فى اختيار وسيلة الأعلام التى تتناسب مع ظروف المؤتمر وأهدافه وعقلية الجمهور الموجهة اليه ، وان كانت الاذاعة أقدر على السبق لاستطاعتها تقديم أخبار الاحداث فور وقوعها فى اى وقت من النهار أو الليل : وكذلك البيانات والقرارات المطلوب اعلانها على الشعب . (١٦)

تسجيل قرارات المؤتمر :

والصحافة بتتبعها لاحداث المؤتمر تقوم فى الواقع بعملية تسجيل الجلسات ، ومادار من مناقشات فى لجان المؤتمر واجتماعاته العامة ، وما اتخذ من قرارات ، وتسجل هذه الاحداث

أيضا فى الكتيبات والنشرات التى ينشرها المؤتمر والأفلام القصيرة والشرائط الاذاعية . ويحدث عادة أن يصدر قسم النشر التابع لادارة العلاقات الخارجية نشرة رسمية يومية بلغة الدولة التى يعقد فيها المؤتمر ، وتوزع على الأعضاء وعلى مندوبى الصحف ووكالات الأنباء والاذاعة . وهذه النشرة قد تكون أسبوعية أو شهرية اذا كانت مدة المؤتمر ستمتد الى أسابيع أو اشهر ، كما حدث فى مؤتمر فيينا الدولى لعام ١٩٦١ الخاص بقواعد الدبلوماسية ، اذ استمر حوالى ثلاثة أشهر . وتترجم النشرة الى عدة لغات منها الانجليزية والفرنسية والالمانية عادة ،وهى لغات تتقنها الوفود فى المؤتمرات الدولية مع مراعاة لغات الدول الاخرى المشتركة حسب الاتفاق ، أو اذا كان ذلك فى الامكان . يفسر هذا الأهمية الخاصة التى توجه لأعمال الترجمة والاختزال بصفتها من الوسائل الاساسية للتسجيل وخاصة عندما يضم المؤتمر وفودا وجنسيات متعددة .

العلاقات الداخلية فى المؤتمرات الدولية :

يتولى مدير العلاقات العامة فى المؤتمر — الى جانب اشرافه على العلاقات الخارجية — مهمة الاشراف أيضا على العلاقات الداخلية للمؤتمر . وتقوم الدول أو الهيئات أو المنظمات المشتركة باجراء اتصالات فيما بينها قبل موعد الانعقاد بمدة كافية ، للاتفاق على الخطوات والاجراءات اللازمة . وتؤلف لهذا الغرض لجنة تسمى اللجنة التحضيرية وقد أشرنا الى مزايا الاتجاه الحديث للاعتماد على الخبرة والتخصص الفنى لجهاز المؤتمر من ناحية الاعداد والتحضير . واللجنة التحضيرية مثل اللجان الاخرى ، من حيث تشكيلها ، أى أن لها رئيسا ومقررا وأعضاء ، وهى تشمل ممثلين لجميع الدول المشتركة فى المؤتمر . وتضم الدول الى ممثليها فى هذه اللجنة خبراء فى العلاقات العامة سبق أن تكلمنا عن بعض المهام المنوطة بهم . وسنوضح هنا بقية هذه المهام . ولا يقتصر عمل اللجنة التحضيرية على وضع جدول لأعمال المؤتمر ، وانما يتعدى ذلك الى أعمال هامة أخرى تشمل وضع ميزانية للمؤتمر . وهذه تحدد بنسبة مئوية حسب تعداد سكان الدول المشتركة أو الامكانيات المادية لها، أو أى أساس آخر يتفق عليه أعضاء اللجنة التحضيرية . والمبالغ التى تدفعها الدول أو الهيئات المشتركة فى المؤتمر هى التى تكون ميزانية المؤتمر ، وهى تقسم على أوجه الانفاق التى يحددها الأعضاء بما فيها ميزانية العلاقات العامة للمؤتمر التى يجب أن تتمتع بشىء من المرونة ، نظرا لطبيعة هذه العملية وما تتطلبه من مواجهة ظروف مفاجئة غير متوقعة أو تنفيذ قرار صادر من هيئة المؤتمر . ومن الأعمال الهامة الأخرى لهذه اللجنة ترتيب اقامة الوفود فى الفنادق أو القصور حسب مكانة الشخصيات التى ستحضر المؤتمر وتحديد مدة الاقامة والجهة التى ستتحمل نفقاتها ، وطريقة استقبال الوفود ووسائل الانتقال داخليا وطريقة توجيه الدعوة لحضور المؤتمر واسم الهيئات أو الحكومات الداعية الى عقده واللغة التى توجه بها الدعوة.

الحفاوة والاقامة :

وعند التنفيذ يقع العبء الأكبر على رجال العلاقات العامة ، ولا يتأتى هذا الا بمعرفة عدد أعضاء كل وفد على أساس الحصر ، واسم كل منهم ووظيفته ، وميعاد وصول الوفد ، والميناء الجوى أو البحرى الذى سيصل عن طريقه . وبعد جمع هذه البيانات يكلف بعض الأفراد أو تشكل لجنة لاستقبال الوفود والترحيب بها ، ويرأس لجنة الاستقبال عادة احدى الشخصيات الكبيرة فى مجال العمل الذى سيعقد المؤتمر من أجله . وتتبع نفس الاجراءات فى حالة التوديع بعد اختتام أعمال المؤتمر . وهاتان العمليتان— الاستقبال والتوديع — رغم بساطتهما الا انهما فى غاية الأهمية من ناحية المراسم بالنسبة لأعضاء الوفود القادمة . وتستخدم البيانات المجمعة عن أعضاء الوفود والتى سبقت الاشارة اليها فى اعداد أماكن اقامتهم أيضا بحيث يمكن ارشادهم

بمجرد الوصول الى هذه الاماكن ، وخصوصا فى حالة وجود دعوة رسمية من حكومة أو هيئة معينـــة .

الخدمات العـــامة :

نحتاج الوفود الأجنبية فى كل مؤتمر دولى الى القيام باتصالات فنية ومهنية بالهيئات التى يرتبط عملها بموضوع أعمال المؤتمر . ويقوم قســم الخــدمات العـــامة فى المؤتمر بالتمهيد لهــذه الاتصالات وتحديد المواعيد المناســبة لها مع النقابات والهيئات المطلوب الاتصال بها ، اى انه يعمل كحلقة اتصال بين هــذه الهيئات وبين أعضاء المؤتمر . ويقع على عاتق هــذا القسم أيضا وظيفة هامة أخرى ، وهى عملية أعداد قاعات الاجتماعات التى شرحناها . وعلى ضوء ما يراه قسم الخدمات العامة أثناء قيامه بواجباته فانه يرفع تقريره الى رئاسة المؤتمر بملاحظاته على سير الاجتماعات من الناحيـــة الادارية ، واقتراحاته فى هذا الشأن ، وشـــكاوى أعضاء المؤتمر ومطالبهم . ثم الاشراف على اقامةحفلات المؤتمر ومراعاة المراسم الواجبة فى اقامة المآدب واحترام تقاليد الوفود ، ومحاولة الاستجابة لها بقدر الامكان دون احراج الآخرين ، كعدم تناول المسلمين للحم الخنزير مثلا ، وتحريم لحم الأبقار بالنسبة للهنود ، الى آخر هذه الأمور التى قد تسبب مشاكل لاداعى لها .

المعلومات والأرشيف :

يهتم قسم المعلومات بجمع بيانات احصائية ومعلومات وافية عن المؤتمرات السابقة فى نفس الموضوع وقراراتها ويعد كشوفا كاملة بأسماء أعضاء الوفود ، طبقا لآخر البيانات الواردة اليه ، وتطبع هذه الكشوف بعدة لغات ، وتوزع على الأعضاء فى الاجتماع الأول . ويعتبر هذا القسم من الأقسام الهامة ،لأن أعضاء المؤتمر يعتمدون عليه فى طلب البيانات اللازمة لاعمالهم . واذا أحسن اعداده فانه يستطيع تزويدهم أيضـــا بالكتب والمراجع التى تتعلق بالموضـــوع الذى يبحثه المؤتمر .

وهناك تعاون وثيق بين قسم المعلومات الذى يجمع الاحصائيات والبيانات والصور وبين قسم الارشيف الذى يقوم بتبويبها وتصنيفها وحفظها. وعلى هــذا الآخير يتوقف حسن تنظيم العمل وسرعة انجازه . فهو الذى يحتفظ بنسخ متعددة من أحاديث وخطب وبيانات رؤســـاء الوفـــود وأعضائها فى المؤتمر ، وكذلك مجموعات كاملة للصحف والمجلات والكتيبات الخاصة بالموضوع لسهولة الرجوع اليها ، وأخيرا تسلم مراسلات المؤتمر وتوزيعها وتصدير مكاتباته .

المراسم وآداب السلوك
Protocole & Etiquette

يستلزم العمل فى العلاقات العامة للمؤتمرات الدولية الالمام بقدر كبير من المعلومات العامه فى فروع العلوم الأســـاسية ، بجانب اكتســـاب الخبرة ، والافادة من المران فى شئون المراسم وآداب السلوك . وسنشرح الآن القواعد التى تراعى فى الاحتفالات الرسمية التى تصاحب عقد المؤتمرات الدولية عادة . وأولى هذه القواعد طريقة كتابة رقاع الدعوة التى توجه باسم المؤتمر أو باسم رئيسه ، وتحرر عادة بلغتين . الاولى لغة الدولة المضيفة ، والثانية لغة أجنبية يتعامل بها المؤتمر أو يقررها ، وغالبا تكون الفرنسية ثم تكتب أسماء المدعوين بخط اليـــد ، أو على الآلة الكاتبة ، وترســـل قبل موعد الحفلة أو الوليمة بوقت كاف ، أو توزع على أعضاء الوفود دفعة واحدة اذا كان الوقت لا يسمح كما فى حالة المؤتمرات التى تعقـــد لمدد قصيرة . وفى الحالة الاولى حيث ترســـل رقاع الدعوة قبل الحفلة بمدة كافية ، فان الوقت يسمح للمدعوين للرد بالقبول أو الاعتذار . والدعوات التى يجب الرد عليها يكتب على احد أطرافها الحـــروف RS.V.P. وهى اختصار للمصطلح الفرنسى "Répondez S'il vous plaît" ولا يطلـــب الرد على الدعوات الخاصة بحفلات الكوكتيل ، كما أن

حجم رقاع الدعوة لحضورها أصغر من مثيلاتها فى حالة الولائم . ورغم أن بطاقاتها لا تتطلب الرد ، وليس عليها العبارة السابقة ، فانه يستحسن الرد عليها من باب اللياقة . (١٧) ويغلب استعمال الاجراءات المشار اليها فى المعاملات الشخصية بين الدبلوماسيين والسياسيين . أما الحفلات والولائم الجماعية التى تقام لجميع أفراد الوفود ، فلا تخضع لكل هذه الاجراءات ، اذ يمكن توجيه الدعوة باسم كل شخص ، أو باسم كل وفد كمجموعة ، أو توجيه الدعوة لكافة أعضاء المؤتمر ككل دون رقاع دعوة . وفى نهاية الدعوة أو الوليمة يرد رئيس الوفد أو رئيس المؤتمر حسب الظروف بكلمة شكر مناسبة بالنيابة عن المدعوين . وهذا هو المقصود فى مجال العلاقات العامة من فكرة اقامة المآدب ، أى ضمان اثارة الانتباه الى المؤتمر عن طريق اتاحة الفرصة للصحفيين الحاضرين لمقابلة أعضاء الوفود والتحدث اليهم خارج اطار الرسمية السائد فى مقر المؤتمر ، ونشر هذه الأحاديث فى الصحف ، وكذلك كلمات بعض الوفود والتصريحات الخاصة التى قد ينجح أحد الصحفيين فى الحصول عليها (١٨) .

ترتيب الجلوس فى الحفلات والولائم :

سبق أن تكلمنا عن بروتوكول جلوس اعضاء الوفود فى الاجتماعات العامة واللجان . ونظرا لوجود اختلافات بسيطة فى حالة ترتيب جلوس المدعوين فى ولائم وحفلات المؤتمرات الدولية ، نتكلم فيما يلى باختصار عن أهم هذه الاختلافات ، مع عدم الاخلال باحتمال اتباع نظم أخرى ، وفقا لما تمليه الظروف الموضوعية على رجال العلاقات العامة فى المؤتمرات الدولية ، أوطبقا لما يتفق عليه . وهناك ثلاثة أوضاع مختلفة لترتيب الموائد (١٩) حسب الشخصيات التى ستحضر الحفلة ، ولكن بصفة عامة نجد أن مصر تطبق النظام السائد فى معظم الدول ، وهو تخصيص منتصف المائدة المواجهة لباب القاعة الرئيسى لمكان الشرف الأول (ولو أن بعض الدول تعتبر رأس المائدة هو مكان الشرف الأول ثم يجلس الأول فى الأسبقية على يمينه، والثانى على يساره ، والثالث على يمينه وهكذا) .(٢٠)

(أ) اذا كانت الحفلة مقصورة على الرجال ترتب المائدة وفقا لأى الوضعين الآتيين :

١ ــ اذا لم يكن بين المدعوين احدى الشخصيات الكبيرة ، يجلس الداعى فى مكان الشرف أى وسط المائدة مواجها باب القاعة الرئيسى ، ويدور حوله ترتيب المدعوين حسب أسبقيتهم ، فيجلس الأول فى الأسبقية الى يمين الداعى ، والثانى الى يساره ، والثالث الى يمينه ، والرابع الى يساره وهكذا كما فى الرسم:

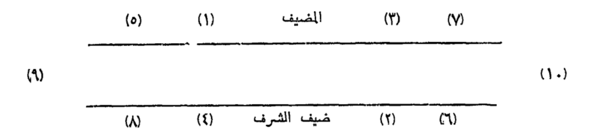
(٤)	(٢)	×	(١)	(٣)

(٦) (٥)

(٨)	(١٠)	(١١)	(٩)	(٧)

٢ ــ اذا وجدت شخصية كبيرة بين المدعوين ، فان الداعى يحتل مكان الشرف الأول ، ويتوسط الضيف الكبير المكان المواجه له على أن يرتب المدعوون حسب أسبقيتهم حول الداعى والضيف الكبير بالتبادل فيجلس الأول فى الاسبقية الى يمين الداعى ، والثانى الى يمين الضيف الكبير، والثالث الى يسار الداعى ، والرابع الى يسار الضيف الكبير ، وهكذا كما هو مبين بالرسم :

(ب) اذا كانت الدعوة تشمل السيدات والرجال فان المسئولين عن العلاقات العامة يعدون كشفين بالأسبقية : الأول للمدعوات ، والثانى للمدعوين ، ويراعى فى ترتيب الجلوس الا تجلس سيدتان بجوار بعضهما ، أى يجب أن تجلس كل سيدة بين رجلين . كذلك لا تجلس



اى سيدة فى أطراف المائدة ، ويعالج ذلك بزيادة عدد الرجال المدعوين عن المدعوات .

كمـا تسبق السيدات المتزوجات غيرهن من النساء غير المتزوجات ، وتوضـع على المائدة بطاقات أمام المقاعد بأسماء شاغليها من المدعوين والمدعوات . ويـراعى فى المآدب الكبيرة التى يحضرها الدبلوماسيون أو رجال الدولة وضـع رسم مصغر لترتيب المائدة خارج القاعة بحيث يعرف كل مدعو اسم السيدة التى ستجلس على يمينه حتى يصطحبها عند الدخول ، ثم يساعدها فى الجلوس ويوليها القدر الأكبر من عنايته اثناء المأدبة . أما طريقة ترتيب المائدة فى حالة وجود سيدات فانه يراعى أن تجلس المضيفة فى مكان الشرف ، ويتوسط المضيف المكان المواجه لها : ويدور حولهما المدعوون والمدعـوات ، فيجلس الأول فى الأسبقية الى يمين المضيفة ، والثانى الى يسارها ، وتجلس أولى المدعوات فى الأسبقية الى يمين الداعى ، والثانية الى يساره ، والثالثة الى يمين المدعـو الأول ، والرابعة الى يسار المدعو الثانى . ثم يجلس المدعو الثالث الى يمين المدعوة الأولى ، والرابع الى يسار المدعوة الثانية . وهكذا كما يبين الرسـم . ويلاحظ أن الارقام التى بين أقواس ترمز الى أماكن المـدعوين الرجال :

(١٠) (٦) ٤ (٢) المضيفة (١) ٣ (٥) (٩)

(١٢) (١١)

(٧) ٥ (٣) ١ المضيف (٤) ٦ (٨)

ومن الخطأ أن يتبادر الى الأذهان أن قواعد المراسم وآداب السلوك واجبـة الاحترام من رجال العلاقات العامة فقط ، اذ أنه يجب أن يلم بها جميع السيدات والرجال الذين يحضرون الحفـلات والمآدب بحكم عملهـم أو مركزهم الاجتماعى .ومن القواعد والآداب الهامة ضرورة المحافظة بكل دقة على مواعيد الاجتماعات ، وكذلك مواعيد الحفلات المحددة فى رقاع الدعوة.

وتتولى السيدة المضيفة مهمة تعريف المدعوات والمدعوين ببعضهم البعض ؛ مع مراعاة أن يقدم الرجال دائمـا ، مهما تكن مراكزهم أو رتبهم الى السيدات . وفى حالة التعارف بين الرجال يقدم الأقل مرتبة الى الأعلى منه فى المرتبة . وفى البـلاد التى يسـود فيهـا عادة لثم أيدى السيدات فاننا نلاحظ خطأ شائعا وهو لثم يد الآنسات . والوضع الصحيح هو لثم يد السيدة المتزوجة فقط ، على ألا تكون فى القفاز . وفى نهاية الوليمة تنهض المضيفة أولا ، ثم يتبعها بقية المدعوات والمدعوين .

وهناك صفات ومؤهلات خاصة يجب توافرها فى رجال العلاقات العامة ، أهمها اتقان أكبر عدد ممكن من اللغات الأجنبية ، ودراسة أصـول

المراسم ، وآداب السلوك وقواعد الدبلوماسية، والعلاقات الدولية ، وتتبع الأخبار العالمية والمحلية والعناية بحسن الهندام واللباقة فى الحديث والكياسة فى التصرفات ، وقوة الملاحظة وحسن التقدير وضبط النفس .

الخاتمة :

نختتم هذا البحث بتلخيص أهم الاجراءات التى يجب اتباعها فى الاعداد للمؤتمر الدولى ، وكذلك واجبات رؤساء المؤتمرات واللجان .

الاجراءات التحضيرية :

— يحدد بوضوح الهدف من عقد المؤتمر ، واذا لم يكن هناك هدف واضح فلا داعى لعقد المؤتمر .

— حصر وتجهيز الاحتياجات العينية اللازمة كالتقارير والنماذج والعينات والصور والافلام والمعارض .

— اختيار المكان المناسب لعقد الاجتماع .

— تحديد مدة انعقاد المؤتمر وعدم اطالتها عن المدة الضرورية .

— اخطار الدول او الهيئات المشتركة قبل موعد الانعقاد بوقت كاف للاستعداد .

— القاء نظرة اخيرة على التسهيلات والتجهيزات فى قاعات الاجتماعات .

افتتاح الجلسة :

— يجب أن يفتتح الرئيس الاجتماع فى الوقت المحدد .

— يجب عرض الهدف بوضوح لتركيز الانتباه على المادة المطلوب فهمها ، أو الموافقة عليها أو رفضها .

قيادة المناقشات :

— يترك الاشتراك فى المناقشات اختياريا . وللرئيس توجيه أسئلة أو استشارات الى عضو معين بالاسم . وله أيضا أن يوجهها بشكل عام وليس الى أعضاء بالذات .

— اشراك أكبر عدد ممكن من الأعضاء فى المناقشة ومنع احتكارها بواسطة عضو ما . ويمكن للرئيس الاجابة على سؤال أحد الأعضاء، ولكن الأفضل ترك عضو آخر يرد على السؤال.

— القاء الضوء على العقبات والصعاب التى تعترض الاتفاق .

— مناقشة الحلول الممكنة واستخدام الوسائل المتاحة للايضاح ، كالتقارير والأفلام والعينات .

— اتباع طريقة تلخيص المناقشات من وقت لآخر لمنع التشتت والتشعب ، ولحسن تقدير الوقت ، وانهاء الاجتماع فى الوقت المحدد .

رفع الجلسة وانهاء المؤتمر :

— يلخص الرئيس الحلول المقترحة ، ثم يأخذ الموافقة على احدها بعد بلورته للأعضاء، وضمان فهمه بوضوح .

— اتباع طريقة التصويت التى يقرها المؤتمر.

— فى حالة نجاح المؤتمر يقدم الشكر للأعضاء على مساهمتهم ومجهوداتهم البناءة فى المناقشات واتخاذ القرارات .

***

المراجـــع

Marcel Sibert, Quelques Aspects de l'Organisation et de la Techniqque des Conférences Internationales", in : Recueil Des Cours; 1934, 11, Tome 48, p. 392.

Ibid., p. 395.

Ibid., p. 409.

Ibid., p. 408

Ernest Satow, A Guide to Diplomatic Practice, Fourth ed., London 1957, p. 306.

M. Sibert, "Quelques Aspects de l'Organisation ...', op. cit. p. 406.

Amos J. Peaslee, International Governmental Organisations, Constitutional Documents, Vol. 11, The Hague 1956, pp. 739, 740.

E. Satow, A Guide to Diplomatic Practice op. cit. p. 307.

Ibid., p. 308.

Ibid., pp. 310, 311.

M. Sibert, "Quelques Aspects de l'Organisation ......", op. cit., p. 419.

Ibid., p. 441.

E. Satow, A Guide to Diplomatic Practice, op. cit., p. 311.

محمود محمد الجوهرى ، العلاقات العامة فى المؤتمرات الدولية ، ص ١٠٥

John C. Aspley, L. F. van Houten, eds., The Dartnell Public Relations Handbook, second ed., Chicago and London 1958, p. 574.

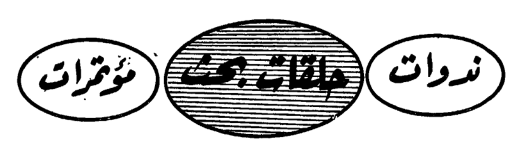
Bertrand R. Canfield, Public Relations, Revised ed. 1956, p. 491.

Emily Post, Etiquette, 1959, p. 136.

Aspley & Van Houten, Public Relations Handbook, op. cit., p. 565.

محمود محمد الجوهرى ، العلاقات العامة فى المؤتمرات الدولية ، مرجع سابق ، ص ٢٠٨

E. Post Etiquette op cit., pp 344, 345.



دور الإدارة فى مرحلة المواجهة

عقدت جماعة خريجى المعهد القومى للادارة العليا مؤتمرها الثامن خلال الفترة من ٢١ الى ٢٥ يونية ١٩٧٢ بمدينـــة الاسكندرية لدراسة ومناقشـــة موضـــوع « دور الادارة فى مرحلة المواجهة » ، وذلك بهدف تعبئة وتخطيط وتنظيم جهود قطاع الأعمـــال فى دعم امكانيات التحرير والتصدى للتحديات التى تواجه بلدنا فى هـــذه المرحلة .

وقـــد انهى المؤتمـــر أعماله بالمـــوافقة على التوصيات التى تركزت فى ثلاثة جوانب رئيسية فى تقرير مدى كفاءة الاستعداد للمواجهة المطلوبة من قطاع الأعمـــال وهى : الجانب الاقتصادى والجانب النفسى السلوكى وجانب الدفاع المدنى، وفيما يلى تلخيص لأهم هذه التوصيات :

أولا : الجانب الاقتصادى :

يرى المؤتمر أن دعم الامكانيات الاقتصادية على مستوى قطاعات الانتاج والمستوى القومى، هو أساس الصمود فى معـــركة شاملة قد يطول أجلهـــا ، وأن الكفاية الاقتصـــادية فى تخصيص واستغلال الموارد المتاحة هى مسئولية مواقع الانتاج ذاتها لمؤازرة السلطات المختصة وخاصة بالنسبة لمـــا يلى :

— تحديد الأهداف ذات الأولوية والتى يتحتم أن يبـــذل كل الجهد من أجل الوفاء بهـــا على مستوى الوحدة الانتاجية والمؤسسة والاقتصاد القومى ، وذلك فى ضـــوء احتياجات المعركة والاحتياجات الأساسية للسكان .

— ان احتمالات تصاعد الموقف العسكرى يحتم امكان تحريك الموارد من وحدة الى أخرى فى نطاق جغرافى معين أو بين الوحدات الصناعية ذات النشاط المتشابه ، مما يتطلب وجود أجهزة فعالة للاتصـــال والتنسيق بين الوحدات على المستوى الجغرافى النوعى .

— اعادة النظر فى الأولويات عند تخصيص الموارد والطاقات المتاحة فى ضوء الأهداف التى تحددها المعركة لترشيد استغلالها .

— وضع خطط واقعية ودقيقة تستهدف رفع كفاية استخدام كافة عناصر الانتاج المتاحة ، سواء فى ذلك العاملون أو الآلات أو مستلزمات الانتاج .

— توفير مخزون استراتيجى من المواد ذات الأولويات أو بدائلها ، والتى لا غنى عنها للوفاء بالاحتيـــاجات الرئيسيـــة للمجهـــود الحـــربى والاستهلاك الضرورى للسكان .

— تحفيز الوحدات الاقتصادية على زيادة قيمة صادراتها من خلال نظام يتيح لها حق الاستيراد بمقدار زيادة صـــادراتها عن الهدف المحدد لها .

— ضرورة احداث تقدم مستمر فى أســـاليب

العمل بوحدات الانتاج فى ضوء التطور العلمى والتكنولوجى الحديث تمكينا للمديرين من تحقيق الأهداف .

— اهتمام معاهد التدريب بايصال الاساليب العلمية وامكانياتها وحدودها ومقوماتها الأساسية الى رجال الادارة العليا ، مع تدريب الكفايات الفنية المتخصصة على مختلف استخداماتها وتطبيقاتها .

ثانيا : **الجانب النفسى السلوكى :**

يؤمن المؤتمر ايمانا عميقا بأن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ترتبط ارتباطا وثيقا بالعنصر البشرى ، ودرجة كفاءته وصلابته فى العمل والبقاء ، ولذلك فان المؤتمر يؤكد التزام المديرين بما يلى :

— أن يكون المديرون قدوة فى مواقع عملهم، وأن يتحملوا مسئولية رفع الروح المعنويه للعاملين ، ودعم ثقتهم بالنصر ، وامكانياتهم فى دعم التقدم الاقتصادى والاجتماعى .

— توعية العاملين بالواقع الذى يعيشه الوطن فى مرحلة المواجهة والمصارحة المبنية على الثقة المتبادلة بين القيادات فى مختلف المستويات وجماهير العاملين .

— توضيح الرؤية بالنسبة للأهداف السياسية لهذه المرحلة ، وتوضيح الرؤية بالنسبة للعمل ودور العاملين فى رفع المعدلات الحالية للانتاجية.

— العمل على رفع الكفاية الانتاجية للعاملين بالتوجيه والارشاد والرقابة الرشيدة والتدريب.

— ايضاح نظم الحوافز للعاملين ، ليكون مفهومها تجاوز الحد المستهدف أصلا .

— تكوين رأى عام واع مستنير داخل الوحدات لتدارس ما يواجهها وما يواجه الوطن من أمور تهمهم جميعا .

ثالثا : **الدفاع المدنى :**

يشعر المؤتمر بأن **بذل كل الجهود** واتخاذ مختلف الاجراءات لتأمين المواطنين ومواقع الانتاج هو مسئولية أساسية لضمان سير العمل واطراد الانتاج وتحقيق الصمود والنصر ، ولذا يوصى بما يلى :

— التوعية بمتطلبات الدفاع المدنى وتحمل مسئوليته عن طريق التدريب والتهيئة النفسية.

— تدريب المهندسين فى الوحدات الانتاجية والخدمية على الهندسة الوقائية حتى يمكنهم تطوير أساليب الوقاية لمواجهة التطور الخطير فى أساليب التدمير .

— تدبير الوسائل الضرورية لوقاية الأفراد فى مواقع الانتاج وحماية المنشآت وفقا للتصميمات التى تحددها الهندسة الوقائية .

— الاطمئنان على وقاية المرافق المختلفة مثل مرافق المياه والمجارى والكهرباء والنقل والمواصلات والطاقات الحرارية .

— توفير المصادر البديلة للطاقة وشبكات البحار والصرف الصحى وخطوط المواصلات وغيرها .

— وضع امكانيات الدفاع المدنى والبدائل المختلفة للمرافق موضع الاختبار الدورى ورفع كفايتها وزيادة قدرتها .

— وضع خطة متكاملة للتنسيق والتعاون المشترك بين الوحدات الانتاجية والخدمية على مستوى كل منطقة بالنسبة للدفاع المدنى وخدمات المرافق .

مهام الإدارة فى بناء عالم الغد

تستضيف جمهورية المانيا الاتحادية منظمة C.I.O.S. لعقد مؤتمرها السادس عشر فى مدينة ميونخ من ٢٣ الى ٢٦ اكتوبر ١٩٧٢ ، ومنظمة C.I.O.S. (المجلس الدولى للادارة العلمية منظمة علمية تضم ٤٠ دولة ، وقد أنشئت فى ١٩٢٦ ومركز سكرتيريتها العامة مدينة جنيف بسويسرا ، وتهدف هذه المنظمة الى تطوير ونشر مبادىء وطرق الادارة العلمية

والتطبيقية ، محاولة منها لرفع المستويات المعيشية لجميع الامم عن طريق استخدام افضل للموارد البشرية والمادية المتاحة، ومنظمة CIOS ليست منظمة سياسية ، ولا تعمل من أجل الربح ، ولذلك فانها تلقى دواما الدعم والمساندة من جميع المستويات الاجتماعية ، وقد أتاحت مؤتمراتها السابقةالتى حضرها آلاف من المساهمين الذين يمثلون مختلف الدوائر المعنية من كل أجزاء العالم ، اتاحت فرصا فريدة للتعرف على أحدث الآراء عن المشكلات الادارية ، ولتبادل الخبرات داخل جماعات البحث التى تتفرع عادة عن مؤتمراتها .

وفى فترة التغيير الحالية التى ترمى الى اقامة بناء أكثر توازنا بعالم الغد يتحول تركيز الادارة من يوم لآخر عن الجوانب الفنية والتنظيمية داخل المنظمات الى العمل على التوفيق بين المشكلات الداخلية وبين تطور السياسات الاجتماعية والاقتصادية فى جميع ارجاء العالم، لذلك فقد قررت منظمة CIOS .

نظرا للأهمية الكبرى ولجدة هذا التطور — أن يكون موضوع مؤتمرها العالمى السادس عشر هو : مهام الادارة فى بناء عالم الغد .

ويقول الدكتور جوستاف هينمان رئيس جمهورية المانيا الاتحادية وهى الدولة المضيفة « ان المسألة الرئيسية هى تشجيع علاقة متوازنة بين توقعات القطاعات المختلفة لمجتمعنا وما يهمنا فى الواقع ان يوجد اقتصاد مثمر يكون ضمان العمل فيه هو الأساس فى كل ما نتوقعه من الحياة » .

أما الدكتور ارنست ولف مومش رئيس مجلس ادارة منظمة CIOS الالمانية وهى عضو منظمة CIOS القائمةبتنظيم المؤتمر فيقول«ينبغى أن يكون فى مقدور الجنس البشرى ، ككيان متكامل موجه الى الانتاج ، أن يعمل على تحقيق الذات خلال الجزء الاكبر من الحياة ، وفى الهيكل الاجتماعى والاقتصادى للغد سوف يتكون راسمالنا ليس فقط من المال والعمالة ، بل كذلك من الفكر والعلم ، وهذان العاملان بالاضافة الى المال والعمالة سوف يشكلان خلفية لحضارة صناعية دائمة النمو والتزايد ، وعن طريق تكامل هذه العوامل فقط سوف يمكننا أن نتحكم فى النزعات المقلقة لعصرنا الحالى » .

واخيرا يقول الدكتور اريك ميتلستين شيد رئيس منظمة .C.I.O.S يمكن ازالة الكثير من العوائق فى المحيط السياسى من خلال تكامل حقيقى بين الأمم ، ولكن المشكلة الكبرى التى لم تلق بعد حلا هى فى ميدان العلاقات الانسانية، انها مشكلة تنمية المساهمة الصادقة فى أى ميدان للجهد الانسانى يرتكز على انجاز أمثل ، وعلى تحقيق لتطلعات الافراد ، وهذا المؤتمر العالمى السادس عشر لمنظمة .C.I.O.S يعالج تنمية مجتمع فيه أفراد من جميع الشعوب وجميع القارات ومن مختلف النظم والخلفيات الثقافية بحيث يعملون دواما مع بعضهم البعض باحترام متبادل وسلام ، أما التفاوت فى درجات التصنيع فانها تستدعى تدرجافى الملاءمةوالتركيز معاجماع عام على الهدف النهائى » .

وسوف تكون الموضوعات التى يعالجها المؤتمر على الشكل الآتى :

— الادارة والاتجاهات الأساسية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية ، وتتضمن: المسئوليات تجاه المجتمعوالحكومة فىبيئة تحكمها المؤسسات، السلطة الحكومية تحت ضغط الرغبة الانسانية فى تحقيق الذات والمساهمة ، تحدى الشباب للادارة ، الادارة فى وجود اتجاهات عالمية للتعاون والاندماجية .

— مهام ووسائل الادارة فى الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية المختلفة وتتضمن : امكانيات وحدود الادارة فى الشرق والغرب ، خلق ادارة فعالة وتقدمية فى الدول النامية ، فرص الادارة ومشكلاتها وحدودها فى مجتمعات الاقتصاد المتكامل ، تطوير ادارة العمليات متعددة القومية .

— الأبعاد الانسانية فى الادارة ، وتتضمن : الحافزية والسلوك فى الادارة ، تنمية وفرص المرأة فى الادارة ، دور زوجة المدير ، تقييم انجاز المدير .

— الطرق والوسائل الفنية الحديثةفى الادارة،

وتتضمن : الهياكل والاستراتيجيات التى تكفل ادارة فعالة ، أنظمة الاعلام واتخاذ القرار الادارى ، ادارة المشروعات والأنظمة ، الادارة الموجهة للاستحداثات .

ــ التعليم والتدريب أساسيان لتحقيق أهداف الادارة ، ويتضمن : تكوين القادة لمنظمات الغد، أهمية اشتمال برامج القادة للتنبؤ وعلم تقدير المستقبل ، التعليم والتعلم المقنن فى المنظمات ، تنمية الادارة عن طريق تكامل التدريب مع نظم التعليم العالى .

مشروع دليل المصطلحات الإدارية

قام خبراء المنظمة العربية للعلوم الادارية باعداد مشروعدليل للمصطلحات الادارية مصنفة وفقا للمجالات الادارية المختلفة ، وقد قامت المنظمة بارسال هذا المشروع الى الحكومات والسفارات العربية لعرضهعلى الجهات المختصة لديها ، وخاصة بالنسبة للمشتغلين بالعلوم الادارية من أساتذة الادارة بالجامعات والمعاهد، لدراسته وابداء الرأى ، كما أرسلته كذلك الى : مجمع اللغة العربية بالقاهرة ، ومجمع اللغة العربية بدمشق ، والمجمع العلمى العراقى ، والمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم بالقاهرة ، والمكتب الدائم لتنسيق التعريب فى الوطن العربى بالرباط .

وقد أعيد المشروع للمنظمة بعد أن درسته الجهات المختلفة بالدول العربية والتى يعنيها الأمر وتعمل فى مجال الادارة ، ومن ثم انعقدت لجنة خلال الفترة من ١٨ مارس (اذار) الى أول ابريل (نيسان) سنة ١٩٧٢ ، وانعقدت مرة أخرى خلال الفترة من ٢٩ ابريل (نيسان) الى ١١ مايو (أيار) ١٩٧٢ ، لدراسة المصطلحات وما ورد عنها من ملاحظات ، وانتهت من دراسة المصطلحات الخاصة : بالتنظيم والادارة ، والتمويل ، وادارة الانتاج ، وبحوث التسويق، وادارة المشتريات ، والتسويق ، والعلوم السلوكية .

هذا وقد تقرر استكمال دراسة المشروع بواسطة اللجنة التى ستجتمع فى ١٦ سبتمبر « أيلول » ١٩٧٢ لتقوم بدراسة مصطلحات : ادارة الأفراد والعلاقات الصناعية ، والادارة العامة والادارة المركزية والمحلية ، وادارة المكاتب (السكرتارية والمحفوظات) والمحاسبة الادارية ، ومحاسبة التكاليف .

النظام المالى الموحد للدول العربية

قام خبراء المنظمة العربية للعلوم الادارية باعداد مشروع للنظام المالى الموحد للدول العربية ، ويتكون المشروع من : نظام موازنة الجهاز الادارى للحكومة ، النظام المحاسبى الموحد للجهاز الادارى الحكومى ، نظام الموازنة الاستشارية لخدمة وتخطيط التنمية الاقتصادية .

وقد تشكلت لجنة من خبراء الدول والبلاد العربية دعت اليها كل من جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للعلوم الادارية ، حيث عقدت اجتماعاتها بمقر المنظمة فى المدة من ١٩ فبراير الى ٤ مارس ١٩٧٢ ، وذلك لمناقشة المشروع المذكور ووضعه فى صيغته النهائية .

وانتهت اللجنة من دراسة مشروع نظام موازنة الجهاز الادارى للحكومة بالدول والبلاد العربية ، واستكمالا لدراسة مشروع النظام المالى الموحد قد تقرر دعوة لجنة خبراء الدول العربية للاجتماع خلال الفترة من ٩ الى ٢١ سبتمبر ١٩٧٢ لدراسة باقى المشروع ووضعه فى صيغته النهائية .

وسوف تعرض نتيجة دراسة هذه اللجنة على

المؤتمر العربى السادس للعلوم الادارية المقرر عقده خلال الفترة من ٢ الى ٧ ديسمبر ١٩٧٢ بمقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بالقاهرة .

خطة برنامج مؤتمرات القادة الاداريين لعام ١٩٧٣/٧٢

اعتمد السيد الدكتور عبد العزيز حجازى وزير الخزانة ورئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة خطة برنامج مؤتمرات القادة الاداريين لعام ١٩٧٣/٧٢ ، وتتضمن الخطة المؤتمرات التالية:

١ ـ الأبعاد الادارية للتخطيط القومى الشامل:

وكانت هيئة البرامج قد انتهت من الاعداد لهذا المؤتمر ، على أن يتم عقده فى خطة ٧١/ ١٩٧٢ غير أنه لم يتيسر انعقاده قبل انقضاء سنة الخطة لاعتبارات عديدة أدت الى تأجيله، وقد نشرنا فى العدد السابق من المجلة أهداف هذا المؤتمر ، والأبعاد الأساسية التى سيتناولها بالبحث والدراسة ، وقد صرح السيد الاستاذ حسين كامل الاسيوطى وكيل الجهاز ورئيس البرامج أنه قد تقرر البدء بهذا المؤتمر فى الخطة الجديدة ، اذ أنه لايحتاج الى مزيد من الاعداد وسوف يبدأ عقده فى ١٩٧٢/٩/٣٠ .

٢ ـ المؤتمر العام :

وهو المؤتمر المزمع عقده برئاسة السيد نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية لدراسة نتائج توصيات مؤتمر تطوير أداء الخدمات العامة ، تنفيذا لقرار اللجنة الوزارية للخدمات ، وفى سبيل الاعداد لهذا المؤتمر قامت ادارة البرامج بالاتصال بالسادة وزراء الخدمات للوقوف على اقتراحات كل وزارة بشأن تطبيق توصيات المؤتمر ، وعقد لقاء عام للقيادات الادارية بها يحضره رئيس البرامج ، وتم للآن عقد لقاءات عامة مع القيادات الادارية فى أربع وزارات هى : وزارة الداخلية ، وزارة الشئون الاجتماعية ، وزارة التعليم العالى ، وزارة الكهرباء .

وتقوم ادارة البرامج بتلقى الاقتراحات من الوزارات المختلفة وتحليلها للخروج بمؤشرات عامة تعرض على المؤتمر العام المزمع عقده لمتابعة نتائج مؤتمر الخدمات ، ويتوقف عقد هذا المؤتمر بالدرجة الاولى على مدى استجابة هذه الوزارات فى عقد الاجتماعات ، وموافاة ادارة البرامج بنتائج دراساتها ، تمهيدا لعقد المؤتمر.

٣ ـ ترشيد سياسات الهجرة والاغتراب وربطها بأهداف قومية :

ويتضمن موضوع هذا المؤتمر الأبعاد التالية: مفاهيم وأهداف وسياسات الهجرة ، التنظيم القانونى والادارى لشئون الهجرة ، اجراءات الهجرة ، علاقات المهاجرين بالوطن ، الانتفاع القومى بالهجرة .

٤ ـ الجوانب الادارية للبحث العلمى :

ويتضمن موضوع المؤتمر الأبعاد التالية : مفهوم البحث العلمى وأهدافه والسياسات التى تحكمه ، تنظيم البحث العلمى والعوامل المؤثرة، التمويل والامكانيات ، المادة للبحث العلمى ، الأفراد المشتغلين بالبحث العلمى ، تقييم ومتابعة البحوث العلمية ومدى الاستفادة منها فى التطبيق العملى .

٥ ـ الموازنة العامة وأثرها على الأداء :

ويتضمن موضوع المؤتمر الأبعاد التالية : اعداد الموازنة العامة ، تنفيذ الموازنة العامة ، تقييم كفاءة الموازنة العامة ، أثر الموازنة العامة على كفاءة الأداء ، موازنة الأداء وما يواجهها من صعوبات .

٦ ـ نظام الادارة المحلية والاتجاه نحو الحكم المحلى :

ويتضمن موضوع المؤتمر الأبعاد التالية : سياسات وأهداف الدولة فى شأن الحكم المحلى، الجوانب التنظيمية والادارية للحكم المحلى ، تمويل المحليات ، الأفراد العاملين فى المحليات ، تنمية المجتمع المحلى .

٧ ـ مؤتمر اقليمى :

عقد مؤتمر للقادة الاداريين فى نطاق احدى المحافظات بهدف احداث التحام فكرى بين القيادات الادارية بالمحليات وبينها وبين نظائرها بالحكومة المركزية حول تشخيص مشكلات الادارة المحلية ، ودراسة المعقبات الادارية التى تعوق تطور نظام الحكم المحلى .


فيليبس
PHILIPS
شركة النصر للأجهزة الكهربائية والالكترونية
فيليبس



تساهم بدور كبير فى .. تدعيم النهضة وتنمية الصادرات

- تأسست عام ١٩٥٩
- تتكون من وحدتين للغزل الرفيع ووحدة صغيرة للغزل السميك .
- عدد المغازل ١٥٨ر٠٠٠ مغزل .
- الإنتاج السنوى الاجمالى ٧٤٠٠ طن غزل مسرح وممشط قيمته ٩ر٢٢٠ر٠٠٠ جنيه
- قيمة الصادرات ٧ر٦٤٠ر٠٠٠ جنيه لألمانيا الديمقراطية وروسيا وبلجيكا
- قيمة المبيعات المحلية ١ر٥٠٠ر٠٠٠ جنيه

المصانع

شبين الكوم : ت ٢٣٣٢
القاهرة : ت ٢٠٤٩٦
الإسكندرية : ت ٣٣١٨٤

العنوان التلغرافى
"شبينتكس"

مطابع الأهرام التجارية

رقم الايداع بدار الكتب
١٩٦٩/١١

الاشتراكات

الاشتراك السنوى عن اربعة اعداد
- داخل جمهورية مصر العربية جنيه مصرى واحد .
- خارج جمهورية مصر العربية ٣٫٨٥ دولار ، او جنيه استرلينى و١٢ شلنا شاملا مصاريف البريد وتدفع الاشتراكات فى الحساب الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢ بنك القاهرة الفرع الرئيسى ١٩ شارع عدلى بالقاهرة .

الاعلانات

الاعلانات يتفق عليها مع « مؤسسة دار التحرير للطبع والنشر — شركة الاعلانات المصرية » صاحبة امتياز الاعلان بالمجلة .

٥ شارع نجيب الريحانى
تليفون ٧٦٧٠٠ القاهرة
١ شارع احمد عبد السلام
تليفون ٢٧٣٦٦ الاسكندرية

المراسلات

مجلة « الادارة »
٢ شارع الشواربى — القاهرة
تليفون ٥٧١٧٥ /٠ ٥٩٥٧٥

مطابع الأهرام التجارية
رقم الايداع بدار الكتب
١٩٦٩/١٢

MANAGEMENT

QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATIONS

Volume V
Number 2
OCTOBER 1972